**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNICIONAIS**
**"SAN TIAGO DANTAS" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)**

**RAPHAEL CAMARGO LIMA**

# A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL: UMA GRANDE ESTRATÉGIA INCONCLUSA

**SÃO PAULO**
**2015**

RAPHAEL CAMARGO LIMA

# A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL: UMA GRANDE ESTRATÉGIA INCONCLUSA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na linha de pesquisa "Estratégia, Defesa e Política Externa", na área de concentração de "Paz, Defesa e Segurança Internacional".

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

SÃO PAULO
2015

Lima, Raphael Camargo.
L732 A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil : uma Grande Estratégia inconclusa / Raphael Camargo Lima. – São Paulo, 2015.
257 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Samuel Alves Soares

1. Brasil – Defesa. 2. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI. 3. Brasil – Relações exteriores – África. I. Autor. II. Título.

CDD 355.033081

RAPHAEL CAMARGO LIMA

A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL: UMA GRANDE ESTRATÉGIA INCONCLUSA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na linha de pesquisa "Estratégia, Defesa e Política Externa", na área de concentração de "Paz, Defesa e Segurança Internacional".

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

BANCA EXAMINADORA

__________________________________________

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho)

__________________________________________

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

__________________________________________

Prof. Dr. Héctor Luís Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho")

SÃO PAULO, 02 DE JUNHO DE 2015.

À minha família, com amor.

# AGRADECIMENTOS

Para mim, agradecer é um dos momentos mais importantes deste trabalho. Ao longo de minha trajetória, tantas foram as pessoas importantes que cruzaram o meu caminho e contribuíram de alguma para minha formação pessoal e acadêmica até esse momento, que dizer que realizei algo sozinho seria impreciso. A reflexão acadêmica é bastante solitária durante o período de produção. O restante da jornada, porém, jamais possui essa característica. Cada ideia ou frase é fruto de conversas ou interações com um grande número de pessoas, que, de alguma forma, me acompanharam, inspiraram ou auxiliaram.

Inicio agradecendo a duas pessoas maravilhosas, que sempre me apoiaram durante toda minha vida: meus pais, Marcos e Maria Izabel. Vocês me ensinaram o valor da família, do respeito, da dedicação e ajudaram na construção do meu caráter. Serei sempre muito grato a todas as grandes lições que me deram, e continuam a dar diariamente. À Mariana, minha querida irmã, obrigado por ser minha melhor amiga. Nos momentos difíceis, você, sem hesitar, me apresentava algo novo, que me ajudava a aceitar e superar as situações. Mas, para além disso, sua tenacidade e dedicação são verdadeiras inspirações para mim.

Agradeço também à toda minha família, a grande pedra basilar desse trabalho, especialmente, aos meus avós, Vicente, Anna Elizabeth (*in memoriam*), Laércio (*in memoriam*) e Leila. Como diz o poema de Mario Quintana, “Quem disse que me mudei? Não importa que a tenham demolido: A gente continua morando na velha casa onde nasceu”. Meus pais, minha irmã e o restante da minha família sempre serão essa velha casa, onde nasci, cresci e me formei. Sou muito grato e, por isso, dedico esse trabalho a ela.

À minha grande companheira, Camila, agradeço enormemente. Seu apoio e auxílio foram essenciais para a construção da dissertação. Você talvez foi quem observou mais de perto os desafios diários da produção do texto e de minha trajetória, em seus altos e baixos, e, ainda assim, jamais deixou meu lado. Dedico também o que aqui foi produzido a você. Desde os tempos de faculdade, sua sensibilidade, vontade de ajudar as pessoas e apoio têm sido o complemento necessário ao meu estilo de vida atabalhoado. Sou muito grato por tê-la em minha vida ao longo de todos esses anos.

Agradeço também a todos os membros da família Lai, especialmente ao meu Sifu, Guilherme Duzzi, e meu Sigung, Samuel Mendonça. A prática da arte marcial chinesa

diariamente me ensina valores importantes, como respeito, paciência e perseverança. Para mim, treinar é um meio de reforçar diariamente o verdadeiro significado da palavra Kung Fu, que tento carregar para todos os setores da minha vida: trabalho duro e árduo. Sou grato por fazer parte dessa ampla família com membros de diversos estados do Brasil. Ao longo do meu período de treino, a riqueza de conteúdo e as idiossincrasias de cada grupo enriqueceram e expandiram minha visão de mundo.

Aos meus grandes amigos e amigas de Campinas, agradeço a todos por suas amizades e por compreenderam minhas ausências nesse período de mestrado sem jamais deixarem de apoiar meu foco em minha formação. Vocês, muitos dos quais conheço desde meus tempos de colégio, são parte importante de minha vida. Os reencontros dos escritores de um certo jornal cômico do colegial; as longas conversas madrugada adentro e jogatinas frustradas; a união desses grupos de velhos amigos; e os momentos de agregação de todos tornaram, certamente, minha jornada muito mais agradável. Por isso, sou muito grato por tê-los em minha vida.

Para mim, esta dissertação é mais do que o fim do Mestrado. Representou a conclusão de uma importante etapa da vida, iniciada na cidade de Franca, ainda em minha graduação na Unesp. Período em que construí duradouras amizades e tive contato com as mais diversas pessoas. Como, por força da ocasião não pude fazê-lo em outro momento, gostaria de registrar um especial agradecimento a todos com quem morei em Franca, grandes amigos que carregarei para a vida toda. De desconhecidos, essas pessoas rapidamente se transformaram em minha outra família, por quem tenho um enorme carinho. Agradeço por ser parte de um grupo tão plural, que muito me ensinou, e ainda sinto falta de nossas acaloradas discussões sobre os rumos do Brasil.

Ainda nos corredores da antiga Unesp do centro da cidade, recordo-me de quando eu, interessado em realizar iniciação científica, conversei com o professor Samuel Alves Soares pela primeira vez. No primeiro ano e sem qualquer contato prévio, impressionei-me com a atenção, cortesia e gentileza com que fui recebido. Logo no ano seguinte, ele se tornaria meu orientador e, desde então, em nossas conversas, reuniões de orientação e grupos de estudo, eu aprenderia mais que apenas questões de pesquisa, mas também valiosas lições de vida.

Registro, portanto, um agradecimento especial ao professor Samuel. Sua paixão pelo ensino e pela pesquisa, prontidão em ajudar, tranquilidade, postura cooperativa e paciência foram determinantes para a conclusão do trabalho, e também me são grandes fontes de inspiração. Em meus momentos de maiores incertezas e inseguranças, suas conversas foram essenciais para que

eu reencontrasse meu caminho. Seu apoio jamais arrefeceu, mesmo em seus períodos mais atarefados. Por isso, agradeço pelos ensinamentos e pela confiança em mim depositada.

Minha paixão por meu tema de pesquisa proveio, principalmente, dos contatos iniciais que tive em reuniões do Grupo de Estudo de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), em Franca e em São Paulo. No período do Mestrado, a equipe de pesquisa e de estudos foi de suma importância para que eu refinasse meu olhar e debatesse mais profundamente o tema com outras pessoas. Deixo meus agradecimentos aos coordenadores do grupo, a professora Suzeley Kalil Mathias e o professor Héctor Luís Saint-Pierre, em conjunto com o professor Samuel. Suas aulas e reuniões de trabalho foram bastante enriquecedoras.

A característica agregadora do GEDES tornou-o também um espaço para a construção de novas amizades e para o desenvolvimento de algo que considero essencial: uma cultura acadêmica cooperativa. A todos os membros do grupo, ficam meus mais singelos agradecimentos: Bárbara Motta, David Magalhães, Giovanna Ayres, Laura Donadelli, Lis Barreto, Lívia Milani, Lucas Leite, Matheus Oliveira, Raquel Gontijo, novos amigos com quem tive o prazer de trabalhar em conjunto. A Diego Lopes da Silva agradeço pela sólida amizade de longa data e por sua presença em minha vida. Nossas conversas, debates e trabalhos juntos desde os tempos de faculdade, me foram muito importantes.

Minha passagem pelas equipes de redação dos Informes Semanal e Mensal do Observatório de Política Externa (OPEX), partes do GEDES, também foi determinante para reforçar esses traços de cooperação, trabalho em equipe e novas amizades. Certamente, foi importante para que eu desejasse me aprofundar em meus estudos sobre política externa brasileira. Por isso, sou grato. Deixo registradas meus agradecimentos a: Camila Cristina Ribeiro Luís, José Augusto Zague e Tiago Pedro Vales, amigos e companheiros de muitos anos de trabalho.

Aos membros ativos do blog Página Internacional, Álvaro Panazzolo Neto, Bianca Fadel, Cairo Junqueira, Giovanni Okado, Luiz Felipe Kitamura e Victor Uchôa agradeço pela amizade e pela oportunidade de trabalhar com vocês. O espírito de aventureiro da iniciativa, navegando por páginas, temas e reflexões sobre as quais nem sempre tínhamos muito domínio, foi uma experiência muito enriquecedora. Concomitantemente, a pluralidade de interesses e perspectivas do grupo é algo que me atraiu bastante nesse grupo. Ao longo do Mestrado, as postagens que realizei, embora mais escassas, foram fruto de reflexões pessoais importantes sobre os mais

diversos temas de política internacional. Escrever semanalmente para o blog foi um excelente exercício do qual já me sinto bastante saudoso.

Gostaria também agradecer imensamente a grande alegria que foi ser parte da turma de Mestrado 2013 no San Tiago Dantas. Amizade e cooperação são duas palavras que talvez bem definem essas pessoas. Com todos vocês, desenvolvi laços de amizade que espero manter por toda minha vida. Por isso, meu muito obrigado a: Camilla Geraldello, Laís Azeredo Alves, Leandro Sampaio, Lucas Vasconcelos, MyungJoo Shin, Paulo Mortari, Priscila Vilella, Rodrigo Fagundes Cézar, Rafael Almeida, Sara Toledo e Wilson Pedro Te.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, obrigado pela disposição diária em ajudar, mesmo quando meus pedidos foram feitos sob tempo exíguo. A competência e prontidão de vocês transcendeu quaisquer expectativas prévias que poderia ter. Por isso, deixo registrado meus agradecimentos à Giovanna Vieira, Genira Chagas, Graziela de Oliveira, Isabela Silvestre, que também se estendem a todos os demais funcionários.

Manifesto também meu agradecimento especial à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo apoio fornecido à pesquisa de Mestrado a partir do processo nº 2014/02482-5, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). O financiamento obtido foi muito importante para a consecução do trabalho.

Por fim, agradeço pela oportunidade de contribuir de alguma forma com o País que me gestou. Espero que este trabalho possa auxiliar na reflexão sobre políticas públicas e colaborar para a consolidação de nossa democracia. Para mim, é uma honra apresentar subsídios para aprimorar nossas instituições democráticas e explicitar a importância de haver aproximação entre diversos grupos sociais que, embora pareçam distantes, aspiram ao mesmo objetivo: um País mais justo e desenvolvido para as gerações futuras do Brasil.

Se as coisas são inatingíveis...ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas

Mario Quintana

Diplomata e soldado são sócios, são colaboradores que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade; o outro bate-se para fazer vingar o direito agredido, respondendo à violência com a violência

Barão do Rio Branco

## RESUMO

O objetivo da presente dissertação é analisar a articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil nos governos Lula e Rousseff, no período entre 2003 e 2013. Considera-se que o processo político subjacente à relação entre ambas é complexo demais para ser abordado por apenas um prisma. Por isso, buscou-se a analisá-lo a partir de um estudo de caso e de três grandes dimensões: da ação externa, das instituições e das ideias. Trabalha-se com a hipótese de que a articulação entre as duas políticas tem sido uma Grande Estratégia inconclusa. Tal condição aponta que houve aumento da convergência no período, sem que, todavia, o Brasil tenha atingido o patamar no qual ambas são tratadas de forma conjunta – ou seja, consideradas como meios complementares e combináveis para atingir os objetivos internacionais do País. Pretende-se demonstrar que o pano de fundo da aproximação entre as duas políticas foi uma confluência de imagens de mundo e expectativas sobre inserção internacional brasileira de diversos grupos envolvidos, que também afetou e foi afetada por tensões institucionais e pelo gradual aumento do perfil internacional do Ministério da Defesa brasileiro. Esses processos concomitantes aumentaram a complexidade da dinâmica entre a política externa e a política de defesa no País – resultado da pluralização de atores sociais interessados, reformas organizacionais e ampliação da atuação internacional do Brasil na área de defesa. Ainda assim, tais inflexões ocorreram sem que o País fosse capaz de institucionalizar uma Grande Estratégia que perpassasse suas principais instituições responsáveis pela ação externa.

**Palavras-chave:** Brasil; Política Externa; Política de Defesa; Governos Lula e Rousseff.

## ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the relationship between the foreign and defence policies in Brazil under Lula and Rousseff administrations, between 2003 and 2013. We considered the political process underlying this relationship to be too complex to be covered by only a single prism. Therefore, we sought to analyze it through one case study and three major dimensions: external action, institutions and ideas. We worked with the hypothesis that the relationship between the two policies has been an unconcluded Grand Strategy. This condition indicates that there was increasing convergence during the period, although Brazil has not reached the level where both are treated jointly – namely, considered as complementary and combinable means to achieve the country's international goals. We intended to demonstrate that the background of this rapprochement between these two policies was a confluence of world views and expectations towards Brazilian international insertion by several groups, which also affected, and was affected by, institutional tensions and a gradual increase in Brazilian Ministry of Defence international profile. Overall, these joint processes have increased the complexity of the dynamics between foreign and defence policies in the country – a result of pluralization of stakeholders, organizational reform and expansion of international actions of Brazil in the defense sector. Nonetheless, the country was still not able to institutionalize a Grand Strategy throughout its main institutions responsible for external action.



**Keywords:** Brazil; Foreign Policy; Defence Policy; Lula and Rousseff administration.

**LISTA DE TABELAS**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

SUMÁRIO

# 1 INTRODUÇÃO

> Ora, não há dúvida de que o centro das relações internacionais está situado no que chamamos de 'relações interestatais', as que engajam as unidades políticas. Essas relações se manifestam por meio de canais especiais, personagens que chamarei, simbolicamente, de *diplomata* e de *soldado.* Os dois e somente eles - agem plenamente não como membros mas como *representantes* das coletividades a que pertencem: o *diplomata,* no exercício das duas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o *soldado* é a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante (ARON, 2002, p. 52, grifo do autor).

A proposição de Raymond Aron ajusta os marcos mais gerais para o estudo da relação entre a política externa e a política de defesa. O trecho apresentado remete à analogia do autor sobre a natureza das interações entre as unidades políticas no sistema internacional. As figuras do soldado e do diplomata aludem às duas vozes externas de um Estado, instrumentos complementares para transmitir a mesma mensagem. No Brasil, ainda que a correlação entre essas vertentes possa parecer lógica, a coerência entre suas atividades não tem sido automática ao longo da história. Contemporaneamente, para muitos, pensar política externa e defesa de forma conjunta pode causar até certo estranhamento, dada a condição pacífica das relações exteriores brasileiras.

Porém, nem sempre a articulação entre as faces diplomáticas e militares brasileiras causou estranheza. O Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia, demonstrou, com particular habilidade política, a aplicação da máxima de Aron. Em 1902, durante as negociações com a Bolívia sobre o contencioso do território do Acre, o governo brasileiro, por sugestão do chanceler, reforçou militarmente as fronteiras para respaldar a atividade diplomática. Rio Branco também teve um papel importante nas conversações com o Legislativo e nas negociações junto ao presidente Prudente de Moraes para a revitalização da Marinha brasileira no início do século XX[1]. Tanto as desconfianças acerca do crescente poderio militar da Argentina quanto a incerteza sobre o futuro de relações pacíficas com o Peru foram algumas das forças motrizes desse projeto de reequipamento (CERVO; BUENO, 2008, p. 191-195; GUEDES, 2002, p. 308; HEINSFELD, 2010). Nesses dois casos, para atingir maiores ganhos na esfera internacional, o Brasil utilizou-se conjuntamente dos recursos de suas políticas externa e de defesa.

O leitor desconfiado poderia argumentar que as referências anteriores foram de tempos muito distantes, quando as fronteiras do País ainda não haviam sido completamente delineadas e

---

[1] Para uma análise recente sobre Rio Branco e a revitalização da Marinha, ver Alsina Júnior (2014).

prevalecia um equilíbrio de poder instável com os vizinhos. Contra-argumentando, diria que o novo perfil não-confrontacionista da política externa brasileira, a proibição constitucional da guerra de conquista e o cenário de poucos conflitos interestatais na América do Sul decresceram a importância do recurso da força militar. Por fim, advogaria que a política de defesa não teria tanto papel de apoio à atual política externa do País.

Todavia, tais conclusões seriam por demais açodadas. Mesmo na contemporaneidade, é possível discordar dessa contra-argumentação. De fato, por um conjunto de fatores históricos, não há mais a fina articulação dos tempos de Rio Branco e a política externa brasileira adotou um perfil não-confrontacionista ao longo do século XX. Porém, ainda há benefícios de o Brasil coordenar sua política de defesa com sua política externa para reforçar seus interesses no sistema internacional e obter o máximo de ganhos.

Ao longo do presente trabalho, pretende-se justamente reforçar o argumento de que a coordenação entre as frentes diplomáticas e militares oferece grandes vantagens para a inserção internacional do País. Demonstrar de que forma essa interação tem sido realizada é base para, em última instância, verificar quais os empecilhos para a maior aproximação entre as duas políticas. Por isso, este estudo emerge, de um lado, como um esforço modesto de ilustração e interpretação, e, de outro, como uma tentativa de contribuir para a reflexão de um processo político ainda incipiente.

Dessa maneira, o objetivo da dissertação é analisar o processo de articulação recente entre as políticas externa e de defesa do Brasil nos governos Lula e Rousseff. A pergunta de pesquisa que a orienta é *como foi a articulação entre as políticas externa e de defesa entre 2003 e 2013?* Para tanto, define-se articulação entre as políticas externa e de defesa como a interação ideal entre duas políticas públicas complementares de um Estado que visam atingir objetivos de curto, médio e longo prazos na política internacional. Trata-se de uma forma de compreender como as atividades dos soldados e diplomatas brasileiros tem se relacionado na consecução dos desígnios internacionais do País.

A política externa corresponde a uma política pública[2] que agrega os interesses, os valores e as regras pretendidas por determinado Estado para o ordenamento global, para a integração regional ou para suas relações bilaterais. Trata-se de uma atividade ampla, dentro da qual está

---

[2] Diversos autores destacaram a importância da interação de uma ampla gama de atores governamentais na definição e implementação da política externa brasileira, e, consequentemente, defenderam a maior abertura do Ministério das Relações Exteriores para as demandas da complexa sociedade brasileira. Porém, há poucos trabalhos que inserem a política externa no arcabouço das políticas públicas. Para algumas das análises mais recentes, ver Lopes (2013) e Milani e Pinheiro (2013).

contida a diplomacia – aqui entendida como a atuação externa dos governos em diversas agendas de compromissos, pelas quais busca realizar seus interesses (CERVO, 2008, p. 8-9; DE OLIVEIRA, 2005, p. 14-15). Por isso, o escopo da política externa é significativamente mais abrangente que aquele da diplomacia do País, considerada a presença de diversos outros atores estatais, econômicos e sociais envolvidos nas ações do Estado.

Visando imputar certo grau de previsibilidade às ações da política externa, a Constituição Federal de 1988 delineou, em seu artigo 4º, os princípios de relações internacionais do Brasil. Dentre eles, estão a "preservação dos direitos humanos", a "autodeterminação dos povos", a "não-intervenção em assuntos internos" e a "igualdade entre os Estados"[3] (BRASIL, 1988, p. 1). Contudo, dizer que o Brasil busca garantir coerência à sua ação externa não significa incorrer em posturas imutáveis. Contemporaneamente, as inflexões de política externa entre os diferentes governos tem provindo de reinterpretações e recodificações de cada um desses princípios de acordo com as agendas dos presidentes, seus partidos políticos em suas interações com as tradições da diplomacia brasileira (LOPES, 2013, p. 54).

Por essa razão, a diferenciação entre a política externa e a diplomacia faz-se importante para que se evite confundir a atuação do Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE) – o Itamaraty – com a política externa do País (SAINT-PIERRE, 2010, p. 4-5), pois, em última instância, a responsabilidade pela política externa é do governo que a formula. Considerá-la algo mais abrangente também evita um segundo equívoco, o limitar o número de atores sociais envolvidos, dado que tem havido crescente importância de outros atores governamentais que não o Itamaraty – a exemplo de diversos outros Ministérios e entidades públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 20-21).

A política de defesa, por sua vez, também pode ser concebida como uma política pública[4]. Ela refere-se à regulação do uso do instrumento militar em condições de paz e de guerra. De modo geral, seu arcabouço é composto por Forças Armadas, uma estrutura integrada de comando e planejamento militar, a institucionalidade governamental para a defesa, a política declaratória e a prática concreta (PROENÇA JÚNIOR.; DINIZ, 1998, p. 63-66). Dentre seus cinco elementos, o

---

[3] O Artigo 4º da Constituição Federal dita que: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações." (BRASIL, 1988, p. 1).

[4] Assim como no caso da política externa, há poucos autores que trabalharam de modo mais acurado a política de defesa por uma perspectiva de política pública. Para um estudo exploratório inicial, ver Almeida (2010a).

primeiro deles trata da presença do vetor do emprego da força: os próprios militares. O segundo, por sua vez, diz respeito à dinâmica das armas combinadas, ou seja, as formas como as tropas são forjadas em conjunto para adquirir mais poder de combate. Já o terceiro refere-se ao preparo do Estado para abordar essas questões a partir de seus órgãos governamentais responsáveis por logística, comando, controle, inteligência e comunicações. Por fim, seus dois últimos elementos, a política declaratória e a prática concreta, tratam tanto das enunciações do Estado, a partir de documentos com diretrizes para a defesa nacional, quando de suas ações políticas.

O Presidente da República é, no caso brasileiro, o comandante supremo das Forças Armadas, enquanto o Ministério da Defesa (MD) é a principal pasta responsável por tratar de questões de defesa, articulando as ações dos três Comandantes das Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica. Algumas outras instituições participam do processo, como o Conselho da República e o Conselho de Governo. Há especial destaque para a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN)[5], que possui a finalidade de formular políticas e diretrizes de matérias relacionadas às áreas de relações exteriores e defesa nacional. No concernente às enunciações políticas, o primeiro documento orientador das definições políticas para a área foi a Política de Defesa Nacional (PDN), elaborada em 1996.

O País, com seus 15.179 km de fronteiras terrestres e 7.367 km de fronteiras marítimas, adotou, segundo a PDN, uma política de defesa de caráter dissuasório. Ou seja, a ênfase adotada seria para, de um lado, proteger as fronteiras e infraestruturas críticas, dissuadindo qualquer invasor de ocupar o território nacional; enquanto, de outro lado, auxilia na consecução do objetivos brasileiros no âmbito da política internacional.

Porém, a despeito do que dita a PDN, há certo grau de dificuldade em articular as políticas externa e de defesa no Brasil. Há particularidades nas organizações envolvidas nas duas políticas, construções históricas na política nacional brasileira e particularidades da inserção do Brasil na América do Sul que obstaculizam a interação entre os eixos da ação externa do País. Tais características são o pano de fundo da articulação analisada no trabalho e balizam grande parte dos desafios enfrentados pelos governos nas duas áreas.

O primeiro entrave à interação entre as políticas externa e de defesa é a baixa percepção de ameaças militares ao País que, consequentemente, reduz a importância da política de defesa na agenda nacional. Do ponto de vista regional, América do Sul é relativamente alijada de conflitos

---

5 Foi criada pelo Decreto nº 1895, de 1996 e reestruturada pelo Decreto nº 4.801, de 2003. Atualmente é constituído pelo Ministério da Defesa, das Relações Exteriores e outros 13 ministérios e atores de governo.

armados tradicionais. Na região, o Brasil não possui contenciosos fronteiriços, inimigos ou aspirações expansionistas. Contrastando com essa condição de relativa estabilidade regional, estão os altos índices de violência social no interior do País e de seus vizinhos. Por isso, problemas concernentes à criminalidade nacional-transnacional e à violência mobilizam mais a sociedade do que aqueles relacionados ao setor de defesa.

Uma pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2011 demonstrou esse cenário em dados estatísticos. O trabalho constatou que as maiores percepções de insegurança da população brasileira são, respectivamente, o crime organizado para 54,2%, e desastres ambientais ou climáticos segundo 38,6%. Guerras contra uma potência externa ou país vizinho aparecem em níveis bem mais modestos, respectivamente, com 34,7% e 33% do espectro total (INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 5-11)[6].

O segundo entrave refere-se ao atual sistema político brasileiro – um presidencialismo de coalizão[7] – que não contribui para ampliar os já baixos apelos sociais das temáticas de defesa e relações exteriores. Para construir uma base de governo, o Executivo precisa de uma ampla coalizão legislativa multipartidária e heterogênea ideologicamente, resultado das alianças eleitorais prévias[8]. Como o eleitorado pouco se interessa pelas questões das políticas externa e de defesa, os representantes também atribuem baixa importância a elas. Isso porque tratar desses temas não lhes garante benefícios na construção da coalizão de governo ou para as eleições futuras. Dessa forma, ambas políticas são relegadas, quase que exclusivamente, ao Poder Executivo, com pouca participação e interesse do Legislativo.

O terceiro entrave refere-se à formação das agendas das políticas externa e de defesa ao longo dos anos. Ações de determinados atores e agências estatais nos processos políticos são passíveis de influenciar na construção das prioridades e perspectivas de Defesa e Segurança (BALZAQ, 2005, p. 190-191; HUYSMANS, 1999, p. 7) e, no Brasil, principalmente no século

---

6 A pesquisa Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), em 2011. O levantamento de dados foi o método de *survey*, de consulta popular. A publicação está dividida em três eixos: 1) percepção de ameaças; 2) percepção sobre defesa nacional e Forças Armadas; 3) poder militar do Brasil e inserção internacional; 4) Forças Armadas e sociedade. Para mais, consultar o sítio do IPEA referente ao SIPS: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13004>. Acesso em: 10 dez. 2014.

7 O Executivo pode atribuir certo grau de preponderância sob o Legislativo a partir de Medidas Provisórias, projetos de lei editados pela Presidência apresentados ao Congresso Nacional em regime de urgência. Caso não sejam avaliadas no período determinado, podem trancar a pauta do Congresso até que sejam analisadas.

8 Para resumo geral da bibliografia na área, consultar Cintra (2007). Os trabalhos de Abranches (1998) e Amorim Neto (2000) são referências importantes. Abranches (1998, p. 22-26) definiu que o presidencialismo no país depende de costuras de apoios nos níveis regional-estadual, partidário-legislativo, tendendo à possível instabilidade frente ao multipartidarismo. Já Amorim Neto (2000) buscou demonstrar que não há necessária incompatibilidade nesse modelo, porém o modelo gera coalizões com maior ou menor fragmentação ideológica que dificultam a governabilidade.

XX, o Itamaraty e as Forças Armadas gozaram de condições de significativa autonomia, ainda que variando entre duas vertentes conceitualmente diferentes, a autonomia política e a institucional. A primeira delas concerne à capacidade dos grupos de definirem interesses, de anteciparem-se/ adaptaram-se em relação ao desenvolvimento de conjunturas e de tomarem iniciativas políticas relevantes. Já a segunda diz respeito aos espaços nos quais as instituições do Estado adotam procedimentos que tratam de questões administrativas internas ou mesmo quando atuam politicamente para a busca de seus interesses, desde que se limitando a assuntos que não ultrapassem seu campo de atuação (SOARES, 2006, p. 22-23).

No tocante às Forças Armadas, os militares foram mais atores políticos do que instrumentos da ação externa do Estado durante a história republicana do País. É possível observar inúmeras manifestações de autonomia política, como por exemplo as intervenções para a estabilização de tensões sociais e garantia da lei e da ordem (ROCHA, 2011, p. 13-14; SODRÉ, 2010). A proclamação da República, em 1889; o movimento Tenentista, em 1922; a participação no fim do Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1945; e a instauração de um regime militar de exceção de 21 anos de duração – entre 1964 e 1985 – são alguns exemplos. As próprias Constituições nacionais do Brasil garantiram espaços para a autonomia militar, mantendo as Forças Armadas como "instituições permanentes", e portanto, acima do jogo da política, com responsabilidades na "garantia da lei e da ordem" e na "construção da nação"[9] (MATHIAS; GUZZI, 2010, p. 54).

Em grande medida, as intervenções políticas também derivaram do processo de socialização e institucionalização das Forças Armadas brasileiras. Em meados do século XX, por exemplo, os Jovens Turcos, militares brasileiros enviados à Alemanha, retornaram determinados a reformar o Exército[10]. Fundaram a Revista Defesa Nacional para auxiliar na difusão das ideias obtidas no exterior e disseminaram a proposta de que o Exército era indispensável à construção do Estado-Nação[11]. Porém, na ausência de um senso amplo de nacionalidade, eles também auxiliaram na internalização da ideia de que o Exército era responsável por construir o espírito cívico e o patriotismo no País. A perspectiva foi difundida pela própria Força e por expoentes do

---

9 Para mais sobre manifestações de autonomia militar nas Constituições brasileiras, ver Mathias e Guzzi (2010).

10 Eram chamados de Jovens Turcos por seus colegas de trabalho como referência pejorativa ao movimento reformista e modernizador ocorrido no Império Otomano. Os jovens turcos eram aqueles que pregavam a modernização ocidentalizante do sultanato da Ásia Menor e Oriente Médio (MARQUES, 2001, p. 25).

11 A revista Defesa Nacional foi um veículo importante à difusão da proposta do Serviço Militar Obrigatório.

pensamento conservador nacional[12] (MARQUES, 2001, p. 25-28). Observa-se que a separação ontológica realizada entre as Forças Armadas e a Nação foi a base conceitual necessária para as intervenções políticas e o crescimento da autonomia militar no Brasil.

No que concerne à burocracia diplomática brasileira, também se observou uma ação mais autônoma por todo o século XX, ainda que com um caráter diferente daquela das Forças Armadas. O órgão tornou-se o principal ator na arena decisória da política externa brasileira a partir de um longo processo histórico, cuja principal tendência foi sua crescente burocratização. Ou seja, houve diversas transformações históricas caracterizadas principalmente por mudanças organizacionais. A constante burocratização e institucionalização garantiram ao Itamaraty o aumento em seu poder político defronte a outras instituições da política externa brasileira (CHEIBUB, 1984, p. 1-3).

O Itamaraty desenvolveu um largo conjunto de princípios de atuação, alojados na cultura institucional da burocracia. Juridicismo, pacifismo e universalismo são os principais deles (LESSA, 1998, p. 29). A orientação central da política externa brasileira foi de servir de instrumento para o desenvolvimento nacional, concepção institucionalizada pelo longo período de auxílio ao modelo de desenvolvimento "voltado para dentro"[13] entre 1930 e 1989 (LIMA, 2005b, p. 5-6; CERVO, 2008, p. 26-31). Dessa forma, as tradições diplomáticas e adaptações organizacionais constantes a cada novo contexto político, permitiram ao órgão adaptar-se às diferentes conjunturas, guardando certo grau de autonomia decisória.

Por fim, o quarto entrave à articulação provém dos efeitos da transição do regime autoritário para o democrático no Brasil. O modelo realizado foi de um pacto tácito entre as elites do País (O'DONNELL, 1988). A distensão do regime, iniciada ainda nas gestão de Ernesto Geisel (1975-1979), foi controlada pelas Forças Armadas enquanto governo. Ao passo que as elites militares davam mais espaço para que a sociedade civil tomasse as rédeas do processo, cuidavam para que sua instituição não fosse ferida e mantivesse algumas prerrogativas políticas[14] (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, p. 40).

[12] Dentre eles, Oliveira Vianna foi bastante importante na difusão da linha conservadora de pensamento nacional.

[13] O desenvolvimento "voltado para dentro" é aqui compreendido como o modelo de substituição de importações como o principal mecanismo de construção da indústria nacional e do mercado doméstico, iniciado na gestão de Getúlio Vargas nos anos 1930 e continuado por diversos presidentes brasileiros até os anos 1990.

[14] O período do governo de José Sarney (1986-1989) é referido por alguns acadêmicos como "tutela militar". Em outras palavras, um período no qual alguns representantes das Forças Armadas acompanharam de forma muito próxima os desenvolvimentos do novo governo civil para evitar dificuldades para a instituição castrense (OLIVEIRA, 2005; FUCCILLE, 2006; SOARES, 2006).

Essa transição pactuada não foi suficiente para aproximar civis e militares. Do contrário, acirrou o isolamento entre eles. Por um lado, os políticos não buscaram se envolver em temas de defesa por razões diversas, como medo, preconceito ou por não quererem ter sua imagem associada ao regime anterior. Os militares, por sua vez, isolaram-se em suas instituições e pouco trataram das questões relacionadas ao passado. Por isso, pode-se dizer que, apesar de o Brasil atualmente ser uma democracia, sua transição foi incompleta (ROCHA, 2011, p. 11). A Lei de Anistia contribuiu em grande medida para isso, evitando que as elites políticas tratassem de temas espinhosos importantes para que o País avançasse na seara das relações civis-militares.

Desse forma, ao não abordar amplamente questões relacionadas à busca de verdade, memória e reconciliação – como desaparecidos políticos, excessos do uso da força pelo Estado e ações violentas de grupos guerrilheiros etc –, os diversos governos brasileiros pós-democráticos acirraram o desinteresse da sociedade e dos políticos pela temática de defesa nacional e pelas Forças Armadas. A desconfiança mútua entre civis – incluídos representantes da diplomacia brasileira – ainda se manteve por muitos anos ulteriores à transição e tornou-se outro fator complicador de uma relação mais estreita entre as políticas externa e de defesa do Brasil.

Nesse sentido, a baixa percepção de ameaças militares externas na América do Sul, o sistema político brasileiro, o histórico de autonomias institucionais e, por fim, a forma como foi conduzida a transição para a democracia são construções históricas que balizam as dificuldades de interação entre as duas políticas aqui estudadas. Como resultado, tanto a população quanto alguns setores das elites de governo não possuem clareza da função da política de defesa para o País. Em última instância, houve certa dificuldade em responder a indagação proposta Oliveiros Ferreira (1988): Forças Armadas, para quê? Sem uma resposta clara sobre o papel dos militares para o Brasil, a articulação entre as políticas externa e de defesa torna-se uma questão pouco tangível e de difícil implementação. Daí a importância de uma reflexão acadêmica sobre os rumos recentes da interação entre as duas políticas.

## 1.1 Política externa e política de defesa no Brasil contemporâneo

Mudanças domésticas e internacionais no Brasil desde fins da década de 1980 alteraram o contexto das autonomias das Forças Armadas e do Itamaraty e também produziram efeitos institucionais para a articulação entre as políticas externa e de defesa. Em 1984, Tancredo Neves, primeiro presidente eleito indiretamente após o regime militar, falecido antes de sua posse,

afirmou, que de todas as áreas de governo, a política externa era a única que apresentava concordância entre todos os setores de governo sobre sua condução (LOPES, 2011, p. 79-80).

Todavia, no fim dos anos 1980 e na década ulterior esse "Consenso de Tancredo" foi diluído dentro e fora do Itamaraty. O Ministério das Relações Exteriores foi alvo de uma cisão parcial de visões de mundo de seus diplomatas enquanto passou a lidar com o crescente processo de "presidencialização" e "pluralização dos atores" político-sociais envolvidos e interessados na formulação da política externa (CASON; POWER, 2009, p. 134-135; DANESE, 1999, p. 51; PINHEIRO, 2000, p. 322-326; SARAIVA, 2010b, p. 46-47). A crescente importância da Presidência da República ampliou a permeabilidade do Itamaraty às diretrizes de governo sobre os rumos de política exterior do País ao longo da década[15].

No campo da defesa, o processo de redemocratização, pactuado entre militares e as elites políticas do País, teve suas cláusulas fortemente conduzidas pela ala castrense. No Congresso Constituinte de 1987, por exemplo, houve um amplo *lobby* militar para impedir o avanço de agendas que defrontassem a autonomia institucional das Forças Armadas, a exemplo da construção do Ministério da Defesa e redução do escopo de atuação militar na "garantia da lei e da ordem". Como consequência, muitas delas não foram adiante (OLIVEIRA, 1994, p. 127-148; SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, p. 43). Ainda assim, os anos 1990 representaram a transição de um contexto de autonomia na ação política para uma autonomia referente à formulação da política de defesa (HUNTER, 1997; OLIVEIRA, 2005; SOARES, 2006).

Apesar de um esforço reduzido em prover diretrizes unificadas para as Forças Armadas, não se pode dizer que não houve avanços modestos na reorganização institucional nos anos 1990. No contexto da reforma do Estado, o presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) adotou uma postura firme em reduzir a influência militar na política. Retirou a função ministerial do Gabinete Militar, extinguiu o Serviço Nacional de Informações e a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – um gabinete militar auxiliar criado pelo ex-presidente José Sarney (1986-1989). Pôs fim aos programas nucleares das três Forças Armadas e, para compensar os órgãos extintos, criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Entretanto, não alterou as diretrizes, objetivos ou os projetos das Forças Armadas, garantindo-lhes ampla liberdade de formulação política (OLIVEIRA, 1994, p. 193-201).

---

[15] Alguns dos termos foram: "pluralização" (CASON; POWER, 2009), "desencapsulamento" (FARIA, 2008) e "partidarização" (MESQUITA, 2013). Uma ampla revisão bibliográfica sobre a questão é realizada de maneira extensa e detalhada na obra de Lopes (2013, p. 14).

Se os esforços de Collor foram modestos, os do presidente Itamar Franco (1992-1994) foram ainda menores. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), sob comando do almirante Mario César Flores, até tentou realizar diálogos interinstitucionais com o Itamaraty para construir uma política de defesa. A partir de um Grupo de Trabalho conjunto o governo criou um documento preliminar denominado Bases para uma Política de Defesa Nacional. Referências a interesses comuns, como as operações de paz da ONU, não foram suficientes para estabelecer o consenso entre as duas burocracias. Houve divergências de fundo que dificultaram a formulação de uma política de defesa, principalmente a respeito das expectativas sobre a inserção internacional do Brasil no exterior (ALSINA JÚNIOR, 2006, p. 71; CASTELAN, 2009). Outro período passou sem que houvesse algum tipo de diretriz unificadora tanto entre as três próprias Forças Armadas quanto em sua relação com a política externa.

Os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) esboçaram mais avanços no setor que seus antecessores, a despeito de poderem ser considerados apenas limitados. A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) foi criada em 1996 para auxiliar na formulação das políticas, acompanhamento de políticas governamentais nas áreas de cooperação internacional na área de defesa, integração nas fronteiras, populações indígenas, direitos humanos, entre outros temas. Para Alsina Júnior (2006, p. 110), os dissensos entre as próprias Forças Armadas, em especial, o caso da Marinha e a Aeronáutica a respeito da aviação naval embarcada, foram forças motrizes para a criação do novo órgão. As reuniões do órgão apenas reforçariam as percepções do presidente Cardoso em torno da desarticulação dos atores envolvidos no setor de defesa no Brasil.

A proposta de sistematizar uma diretriz ampla para o setor foi levada adiante com a construção da PDN, ainda em 1996. Em muito baseada nos aportes oferecidos pela SAE em 1992, o comitê formulador optou por uma síntese do que já vinha sendo produzido pelas três Forças. No geral, a opção por um consenso artificial gerou um documento excessivamente genérico, que reforçava princípios consagrados da diplomacia, mas sem ser capaz de oferecer diretrizes de médio-longo prazo para as Forças Armadas ou articulá-la com a diplomacia (ALSINA JÚNIOR., 2006, p. 112-113; SOARES, 2006, p. 155; SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, p. 56).

O segundo esforço de Cardoso foi pela criação do Ministério da Defesa. Em 1997, após rejeições públicas de representantes das Forças Armadas a um novo órgão, Cardoso instaurou um

Grupo de Trabalho Interministerial, composto pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, pela SAE, pelo Estado Maior das Forças Armadas e por os outros três ministérios militares. A diretriz presidencial era que fosse criado um novo órgão a ser implementado a partir de 1998. A despeito dos amplos dissensos, em 1999, mudanças ocorreram. O Ministério da Defesa foi criado, a Casa Militar foi transformada em Gabinete de Segurança Institucional e os três Ministros Militares foram reduzidos a Comandantes das Forças Armadas, perdendo o *status* ministerial[16].

Não obstante a dificuldade em impor-se uma definição política de Estado unificadora no período, a criação do Ministério da Defesa e da PDN foram movimentos iniciais do processo de redução das autonomias institucionais militares. Porém, não foram o suficiente para articulá-la com a política exterior. À época, inflexões de política externa decresceram a importância atribuída à defesa, dado que o Brasil optou por inserir-se no emergente contexto da globalização, ampliando sua ação nos mecanismos de segurança coletiva e reconhecendo que as temáticas militares sob a ótica nacional teriam recaído a segundo plano na agenda global.

A política externa brasileira, por exemplo, fez o País aderir a diversos regimes internacionais de segurança. Dentre eles, a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) foi palco de amplo dissenso com as Forças Armadas (CERVO; BUENO, 2008, p. 454-459). À época, o Brasil adotou uma nova agenda internacional positiva com o objetivo de adaptar-se a novos parâmetros norteados pela defesa dos direitos humanos, proteção do meio ambiente, dos direitos sociais, enquanto, no plano interno, realizava reformas econômicas neoliberais. Os formuladores de política externa compreendiam que aderir ao sistema internacional da globalização poderia trazer mais benefícios aos países em desenvolvimento do que a rejeição às normas existentes (BURGES, 2006, p. 74; MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 234).

Nesse sentido, o período após a redemocratização foi marcado por redução relativa das autonomias das Forças Armadas e do Itamaraty, sem, contudo, que houvesse uma aproximação mais significativa entre as políticas externa e de defesa do Brasil. A resultante da subordinação das decisões da política de defesa à política externa nos anos 1990 foi definida por Alsina Júnior (2006) como a “síntese imperfeita”. Não havia apenas dificuldades em gerir o setor de defesa, mas também pouca vontade política dos governos em imputar definições políticas de Estado e diretrizes de governo para a área. Por isso, o instrumento militar não foi compreendido como

[16] Para análises detalhadas do processo de criação do Ministério da Defesa, ver Alsina Júnior (2006), Fuccille (2006) e Oliveira (2005).

ferramenta importante da ação externa do Brasil, apesar dos avanços institucionais da era Cardoso.

### 1.2 A articulação entre política externa e política de defesa na literatura brasileira

No Brasil, o recente debate acerca da articulação entre as políticas externa de defesa ainda é bastante incipiente, tanto na academia quanto no âmbito da formulação de políticas públicas. Não obstante, alguns autores já buscaram construir conceitos capazes de delinear uma interação ideal entre as duas políticas para o País. Alsina Júnior (2009), Lima (2010), Saint-Pierre (2010), Okado (2013) e Vaz (2013) foram alguns daqueles que realizaram esse exercício teórico-conceitual. Faz-se agora uma breve revisão dos conceitos por eles produzidos.

A definição de Okado (2013, p. 15) parte de um conceito tripartite bastante amplo para encontrar o "equilíbrio ótimo" entre elas. Em sua análise, três aspectos seriam suficientes para construir a articulação: a presença das burocracias especializadas, diplomáticas e militares, no processo de formulação e na condução de ambas as políticas; o alinhamento entre os seus objetivos; e o entendimento e o tratamento atribuído às questões de segurança e defesa. Um "equilíbrio ótimo" seria composto por ambas as burocracias, objetivos alinhados e clareza de entendimento sobre as duas questões.

Já o conceito elaborado por Vaz (2013, p. 243) considera mais os aspectos institucionais e organizacionais dos atores envolvidos na ação externa. Para ele, há três eixos imperfeitos de articulação no Brasil que são essenciais à compreensão do processo histórico: aparatos institucionais; graus de maturação dos seus respectivos postulados políticos; espaços de influência que usufruem na conformação e condução da ação externa do País. Tais constatações reforçam a importância da análise do nível institucional da articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil.

A concepção de Alsina Júnior (2009), por sua vez, possui bem mais variáveis que os demais. Sua tipologia depende de cinco aspectos principais, que abrangem desde uma perspectiva institucional até a ação externa propriamente dita:

> (I) existência de canais formais e informais de diálogo entre burocracias envolvidas na formulação e implementação das duas políticas; (II) os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes; (III) o diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República – Comandante em Chefe das Forças Armadas e responsável último pela política externa – e com a Constituição Federal; (IV) a implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto,

> mas também de médio e longo prazos – derivados de amplo consenso político sobre a "grande estratégia" nacional; (V) a implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra (ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 187)

A definição de Lima (2010, p. 402-403) trouxe alguns elementos que as propostas anteriores não consideraram. A autora afirmou que a articulação entre diplomacia e defesa depende da existência de uma definição política de Estado, que não apenas especifique claramente seus objetivos internacionais no plano externo, como também estabeleça mecanismos institucionais para a coordenação das burocracias diplomática e militar no plano doméstico. Sua posição destaca a importância da subordinação das duas burocracias a definições políticas dos representantes do Estado, resultantes de escolhas eleitorais da comunidade política dos responsáveis pelas duas vertentes. Ou seja, tanto é necessário que haja subordinação quanto que haja a enunciação dessas definições pelo poder político.

O último conceito observado foi de Saint-Pierre (2010, p. 4-5). O autor abordou a questão a partir de sua proposta epistemológica, inspirada em Clausewitz e Aron. Para ele, muitos autores compreendem a política externa do Brasil como a atividade de um único ator, o Itamaraty. Porém, o autor defende que a atividade do MRE é a diplomacia que, assim como a defesa, compõe a gramática, um nível hierárquico inferior de uma lógica política mais ampla, aquela da política externa. Sua proposição supõe que tanto a diplomacia quanto a defesa são "instrumentos estatais ao serviço do governo eleito, este sim, único e legítimo formulador da política externa" (SAINT-PIERRE, 2010, p. 5). Há, portanto, uma preocupação com o papel excessivo das burocracias na determinação dos rumos da ação externa do País.

Observa-se que essas definições apresentam questões acerca da articulação entre as políticas externa e de defesa referentes aos níveis *institucional* e *internacional*. Em outras palavras, os autores reforçam a importância da subordinação dos atores envolvidos nas duas políticas a diretrizes de governo, destacam a dificuldade de interação entre eles quando suas organizações apresentam graus de maturação burocrática díspares e apresentam a necessidade de coerência entre os objetivos da ação externa do País.

Para o presente trabalho, considera-se esses dois níveis e adiciona-se também uma terceira dimensão praticamente ausente nas análises desses autores: a das ideias. Por isso, pretende-se analisar a temática a partir de três grandes dimensões: *internacional, institucional e ideacional*. Na próxima seção, justifica-se a importância de considerar mais de um nível de análise – especialmente o porque de considerar-se o papel das ideias nesses processos –, expõe-se quais as

características principais de cada um deles, e, por fim, delineia-se a divisão dos capítulos da dissertação.

**1.3 As três dimensões de análise das políticas externa e de defesa**

Compreendidas as dificuldades para a relação entre as políticas externa e de defesa no Brasil e seu processo histórico recente, há de se apresentar e justificar o método a ser empregado na análise. Para o presente trabalho, o principal fundamento teórico da articulação entre as duas políticas é a teoria da guerra desenvolvida pelo general prussiano Carl von Clausewitz em meados do século XIX. Sua perspectiva não só inspirou outras concepções aqui utilizadas, como também o olhar empregado para o caso brasileiro.

Ao descrever do fenômeno da guerra, Clausewitz (2003, p. 7) afirma que sua essência é aquela de um duelo em escala mais vasta. Define-a a um "ato de violência destinado a submeter o adversário à nossa vontade". O autor intenta compreender a essência filosófica do conceito ao invés de partir diretamente para os casos de guerras reais. Ou seja, refere-se inicialmente a uma "teoria pura", denominada por ele de Guerra Absoluta, para a qual não há paralelo na realidade.

A tendência das guerras, na "teoria pura", era caminhar para a escalada sem limites da violência. O duelo em grande escala ocorre entre duas forças vivas, como fossem titãs, que utilizariam do meio da guerra para um fim, a imposição de suas vontades. Por essa razão, haveria três ações recíprocas passíveis de determinar a escalada: (a) uso ilimitado da força; (b) objetivo de desarmar o inimigo; (c) máximo desenvolvimento de forças para superar resistências do adversário. Vencê-las seria um produto da rigidez das vontades dos duelistas e dos meios que dispõem, gerando, em última instância, a tendência à escalada (CLAUSEWITZ, 2003, p. 9-11).

Contudo, diferentemente da Guerra Absoluta, as guerras reais não são atos isolados, com recursos e ataques militares infinitos. Há, na realidade, um conjunto de limitações econômicas, sociais e militares aos recursos empregados. Nesse contexto, "ressurge o objetivo político", como afirma Clausewitz (2003, p. 16), ou seja, a vontade da "teoria pura" transmuta-se nos objetivos buscados por determinados Estados no âmbito da política das guerras reais.

Nas palavras de Clausewitz (2003, p. 17), "o objetivo político como móbil inicial da guerra fornece a dimensão do fim a atingir pela ação militar, assim como os esforços necessários". Daí emerge sua concepção clássica na qual "a guerra não é somente um ato político,

mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios" (CLAUSEWITZ, 2003, p. 27-29).

A partir dessa concepção, o autor insere a guerra na política, produzindo implicações para a análise da dinâmica das relações interestatais. Tal perspectiva não passou despercebida por Aron (2002), que notou a sutileza do conceito do prussiano e empregou-o na construção de sua própria leitura das relações internacionais. Segundo ele, "a subordinação da guerra à política, como a de um instrumento a um fim, implícita na fórmula de Clausewitz, fundamenta e justifica a distinção entre a guerra absoluta e as guerras reais". Adiciona que "guerras reais aproximam-se do modelo de guerra absoluta à medida que a violência escapa à direção do chefe de Estado" (ARON, 2002, p. 71-72).

Inspirando-se nesses conceitos, Aron (2002, p. 72-73) definiu que os Estados, em suas interações com os demais obedecem à lógica da política. Por isso, operam por duas vias nas relações internacionais: a *estratégia* e a *diplomacia*. *Estratégia* seria o comportamento relacionado às operações militares, enquanto a *diplomacia*, a condução do intercâmbio com outras unidades políticas. Nesse sentido, uma conduta diplomático-estratégica, ou seja, a interação entre as duas, torna-se a base da ação externa. Segundo o autor, "os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do 'interesse nacional'".

Outra contribuição importante para abordar a relação entre a política de defesa e a política externa é a de Liddell Hart. De modo similar a Aron, o autor define estratégia como a "arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política" (LIDDELL HART, 1982, p. 404). Porém, sua maior contribuição está no conceito de *Grande Estratégia*. O termo refere-se a uma estratégia muito mais ampla, "para dar sentido de 'execução de uma política', com papel de coordenar e dirigir toda uma nação ou os recursos de uma nação para a consecução de um objetivo político, visado com a guerra que é definido pela política" (LIDDELL HART, 1982, p. 404). Na *Grande Estratégia*, a *diplomacia* e a *estratégia* – tais como definidas por Aron –, estariam inseridas e articuladas com o intuito de atingir os desígnios delineados pelo Estado. O termo aborda, portanto, a definição de um objetivo político e o uso conjunto tanto de forças militares quanto dos recursos de determinada unidade para atingi-lo.

Os conceitos de Clausewitz, de Aron e de Liddell Hart são bastante relevantes para compreender a articulação entre as políticas externa e de defesa. Se as duas atividades são

complementares, suas correspondentes políticas públicas precisariam estar coordenadas por uma conduta diplomático-estratégica dos representantes das unidades políticas. Contudo, tal assertiva não significa dizer que haja um interesse nacional determinado racionalmente pelos representantes, livre de embates político-sociais no âmbito doméstico. Aron compreende-o como parte de disputas sociais diversas no plano interno durante a conformação da agenda da ação externa. Sua perspectiva diverge daquela de alguns de seus contemporâneos.

Morgenthau (2003, p. 16), por exemplo, advogou que as ações internacionais deveriam ser construídas racionalmente e não socialmente: "política externa racional é uma boa política externa, visto que somente uma política externa racional minimiza riscos e maximiza vantagens; desse modo, satisfaz tanto o preceito moral da prudência como a exigência política de sucesso". Para o autor, os estadistas concebiam o mundo em termos estratégicos, diferentemente da população que os via em termos moralistas e legalistas (LIMA, 2000, p. 272). Daí proveio a base de seu argumento da primazia da racionalidade da política, que deveria ser compreendida em termos de poder.

A limitação de perspectivas como a de Morgenthau está justamente no aspecto delineado por Aron, de que não é possível conceber uma racionalidade política em termos de poder – tal como os economistas tentam fazer em seus modelos econômicos. Há tensões sociais, que são a base de quaisquer construções da ação externa, como, por exemplo, o caso brasileiro de divergências domésticas entre os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. Por isso, compartilha-se de sua concepção:

> A pluralidade dos objetivos concretos e dos objetivos últimos proibiria uma definição racional do 'interesse nacional', mesmo que este não implicasse, em si, o mesmo equívoco contido na idéia de "interesse coletivo", no campo da ciência econômica. As coletividades são compostas de indivíduos e de grupos, e cada um deles tem interesses próprios e se esforça por maximizar seus recursos, sua participação na renda nacional e sua posição dentro da hierarquia social. Os interesses desses indivíduos e desses grupos, tais como se manifestam em comportamentos reais, não são dados espontaneamente e não se somam para constituir um interesse comum. (ARON, 2002, p. 150).

Nesse sentido, a articulação entre as políticas externa e de defesa pode ser compreendida tanto pelos traços de sua ação externa quanto pelos embates político-sociais domésticos. Nas décadas de 1970 e 1980, outros autores forneceram subsídios à compreensão da dimensão doméstica. A perspectiva de Allison e Halperin (1971, p. 42), por exemplo, pretendia enfocar no

embate entre as burocracias e organizações[17]. Para eles, análises centradas apenas no Estado abstraiam elementos importantes do processo decisório (SIQUEIRA, 2011, p. 11; HUDSON; VORE, p. 216-217).

Já Putnam (1989, p. 449) pretendeu demonstrar o cálculo estratégico dos atores do governo nas negociações externas, tanto lidando com pressões domésticas quanto internacionais. Enquanto nacionalmente grupos político-sociais pressionariam o governo por seus interesses; internacionalmente, os governos teriam o intuito de aumentar sua habilidade de satisfazer essas pressões e minimizar as consequências políticas (PUTNAM, 1988, p. 434). Como nenhum dos âmbitos pode ser desconsiderado, o modelo dos Jogos de Dois Níveis de Putnam reforçou que, não apenas o ambiente doméstico era importante, mas sua interação com o internacional também.

As sugestões de Allison e Halperin (1972) e Putnam (1988) também ofereceram recursos epistemológicos importantes para a compreensão da dinâmica da articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil. De particular importância é a ênfase por eles atribuída ao plano doméstico nos processos de formulação de política externa. Porém, seus modelos analíticos não representam o caso brasileiro por terem sido elaborados considerando a estrutura política dos Estados Unidos, no qual o Legislativo, organizações sociais e o *lobby* possuem um papel central na determinação da ação externa[18].

Sintetizando os argumentos até o momento, observa-se que a articulação entre as políticas externa e de defesa pode ser analisada pela ótica da ação externa e da dinâmica institucional doméstica. Há, porém, uma terceira dimensão de análise: a estrutura ideacional das elites político-sociais nacionais e seu papel. No geral, pode-se dizer que muitas das escolhas políticas dos atores envolvidos nas dinâmicas doméstica e internacional derivam das imagens de mundo produzidas por suas ideias (WEBER, 1989, p. 101).

Por isso, para compreender a interação entre a dinâmica social doméstica e internacional, no caso das políticas externa e de defesa, faz-se mister entender também as imagens a partir das quais as elites governantes percebem o mundo e formam seus interesses políticos. Para tanto, parte-se dos pressupostos ontológicos e epistemológicos do Construtivismo, entendido como via

---

[17] Segundo Allison e Halperin (1972, p. 42): “the ‘maker of government policy is not one calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government”.

[18] Krasner (1972, p. 161) criticou as análises de Allison e Halperin por desconsiderar o papel do Poder Executivo na formulação da política externa. O autor criticou o modelo de sobredeterminação do âmbito interno no processo decisório e focar excessivamente na dinâmica das burocracias domésticas.

média entre as concepções Positivistas e Pós-Positivistas. A partir dela, Adler (1999, p. 210), afirma que as "ideias" definem "o limite do que é cognitivamente possível ou impossível para os indivíduos". Por isso, as elites políticas à frente dos governos determinam a realidade a partir de um conjunto de visões de mundo, que modulam ou influenciam suas ações políticas.

Há, portanto, três grandes dimensões a partir das quais é possível analisar a articulação entre as políticas externa e de defesa[19]. A primeira delas refere-se à ação externa, consideradas as ações empreendidas no âmbito da *diplomacia* e da *estratégia*. O eixo de análise é a conduta diplomática-estratégica da unidade política, consideradas interações com outras unidades no âmbito da política de defesa e da política externa. A articulação nessa dimensão demanda coerência entre as agendas e ações das duas políticas.

A segunda contempla a análise dos atores político-sociais envolvidos no processo de interação entre as duas políticas e suas adaptações organizacionais ao longo dos anos para abordar as questões atinentes à ação externa. Compreende-se que tanto o preparo institucional e organizacional dos atores governamentais quanto seus canais de comunicação permitem verificar a articulação entre as políticas externa e de defesa.

A terceira delas concerne à forma como as visões de mundo ou "imagens de mundo" das elites de governo influenciaram o processo de articulação entre as políticas externa e de defesa. A ênfase recai sobre as principais elites político-sociais no poder, em especial, diplomatas, economistas, militares e políticos, e de que maneira suas concepções sobre questões como papel do Brasil no mundo e a natureza do sistema internacional influenciaram o processo de articulação entre as duas políticas no período.

Esses três níveis de análise, quando combinados, permitem que se observe um amplo mosaico da articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil. Porém, entende-se que a opção por cindir a análise pode complicar a compreensão de como as três dimensões interagiram simultaneamente. Por isso, optou-se por complementá-las com um estudo de caso para ilustrar como ocorreu o processo.

Para tanto, elegeu-se as relações entre Brasil e África. O fato de a América do Sul historicamente receber mais atenção na ação externa brasileira influenciou para que se considerasse uma outra região, na qual a inflexão de política exterior brasileira dos governos

---

[19] A estrutura dimensional do trabalho foi inspirada da obra de Burges (2006). No texto, o autor analisa a política externa brasileira após a Guerra Fria a partir de três dimensões principais: Segurança, Economia e Ideias. A influência da obra do autor na estrutura aqui apresentada não incorreu no uso dos mesmos marcos teóricos.

anteriores para as gestões de Lula e Rousseff ficaria mais clara. Tendo em vista que as relações do Brasil com o continente foram uma nova prioridade atribuída à agenda externa brasileira entre 2003 e 2013, analisar como foi a articulação entre as duas políticas nas posições do País para a região será um meio importante de ilustrar questões presentes nos três níveis posteriores. Também permitirá compreender a forma como a articulação foi influenciada por possíveis mudanças de ênfase na política externa.

Nesse sentido, o presente trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro deles, analisar-se-á a política externa dos governos Lula e Rousseff. No segundo capítulo, verificam-se os traços gerais da política de defesa no mesmo período. No terceiro, far-se-á o estudo das relações Brasil-África para ilustrar a interação entre as duas políticas. No quarto, analisam-se as agendas e a dimensão internacional da articulação. Por fim, no quinto, abordam-se as dimensões ideacional e institucional da interação entre as políticas externa e de defesa.

# 2 POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS LULA E ROUSSEFF: ENTRE O PROTAGONISMO NACIONALISTA E A RETRAÇÃO INERCIAL

Para que se possa compreender a relação entre as políticas externa e de defesa no período delineado pelo presente trabalho, faz-se mister analisar a forma como cada qual foi conduzida individualmente. Considerada a problematização prévia das condicionantes históricas em sua formulação, o objetivo do presente capítulo é analisar a condução da política externa nos dois governos de Lula e na gestão Rousseff. Para tanto, em cada um dos períodos são levados em consideração os níveis doméstico, regional e internacional. Pretende-se compreender a dinâmica da política externa nesses períodos, delineando suas principais características e a forma como o Estado brasileiro inseriu-se internacionalmente a partir de seus diversos atores político-econômicos. Por isso, serão considerados os atores, objetivos e instrumentos utilizados pelo Brasil nos dois momentos.

## 2.1 Ativismo e diversificação: a política externa de Lula

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002, a política externa brasileira foi alvo de inflexão. Apesar de haver diferentes posições de analistas sobre seus efeitos, foi imputada uma nova ênfase. Caracterizada pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, como “ativa e altiva”, o Brasil adotou uma política externa de protagonismo. Tal política manteve algumas das tradições internacionais do País, como a busca do desenvolvimento econômico e de certo grau de autonomia política no sistema internacional. A integração latino-americana, o universalismo e a construção de uma ordem multipolar também prosseguiram como mecanismos importantes[20] (MARIANO; MARIANO, 2008, p. 100; RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 62; CERVO, 2008, p. 26-31).

Porém, os contextos doméstico e o internacional, os instrumentos da política externa brasileira e os processos de formulação foram palco de algumas mudanças. Se nos governos Cardoso, o Brasil logrou a inserção no novo sistema internacional da globalização, na era Lula a

[20] Cervo (2008, p. 26-31) refere-se a essas tradições como o “acumulado histórico” da diplomacia brasileira. Segundo o autor, o Brasil partilha as seguintes tradições: autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; Juridicismo; Multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não-confrontacionista; parcerias estratégicas; Realismo e pragmatismo; Cordialidade oficial no trato com os vizinhos; Desenvolvimento como vetor; Independência de inserção internacional.

busca da multipolaridade seria realizada pelo maior ativismo global na reforma das instituições internacionais e na aproximação mais intensa com os países emergentes e em desenvolvimento.

Algumas das propostas da política externa brasileira entre 2003 e 2010 já haviam sido aventadas no período anterior. Nos seus anos finais de gestão, Cardoso passou a relativizar os ganhos do modelo de inserção internacional baseado apenas na participação nas grandes instituições globais. Tanto a maior presença nos regimes internacionais quanto a adoção das recomendações de estabilidade e mais liberalização econômica provinda dos Estados Unidos e das grandes organizações financeiras internacionais não incorreram necessariamente em ganhos imediatos para o Brasil, seja em negociações multilaterais, seja no auxílio frente às crises financeiras do mundo em desenvolvimento.

Sob tal consideração, o presidente advogou a demanda de se equalizarem os ganhos da interdependência econômica a partir do que chamou de "globalização assimétrica". De forma ilustrativa, o fracasso das reuniões da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, entre 1998 e 1999, revelou a pouca flexibilidade das posições dos países desenvolvidos defronte às demandas dos países em desenvolvimento, muitos dos quais em crise (ALSINA JÚNIOR., 2003, p. 56; CERVO; BUENO, 2008, p. 475).

A similitude na gênese dos projetos não significou ênfase igual nem a adoção dos mesmos instrumentos. Diversos autores concordam em que, na era Lula, o Brasil consolidou uma estratégia alternativa de política externa, diferente tanto da década anterior quanto do período de tensão bipolar. Partindo do referencial da participação brasileira nos grandes organismos e regimes internacionais, Vigevani e Cepaluni (2006) caracterizaram-na pela singular atuação externa visando as reformas dos mecanismos de gestão da ordem internacional.

Nessa nova perspectiva, as coalizões com países em desenvolvimento e a cooperação com a América do Sul adotaram o objetivo de alçar o Brasil externamente, dando-lhe maiores margens de manobra. Tratou-se do movimento de busca de "autonomia pela diversificação", diferente dos anteriores de "autonomia pela distância" do período entre 1930 e 1990 e de "autonomia pela participação" dos anos 1990. Segundo os autores:

> (1º) "autonomia pela distância" como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; consequentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) "autonomia pela participação" como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; *(3º) "autonomia pela diversificação" como a adesão do país aos princípios e às normas*

> *internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.* (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283, grifo nosso).

Apesar de sua precisão em definir os traços da política externa do período Lula, há algumas características da formulação e implementação que ele oculta: a ampliação dos atores político-sociais participantes no processo. Anteriormente, sob os auspícios da "autonomia pela distância", o Itamaraty possuía o monopólio em sua formulação e implementação. Porém, contemporaneamente, desde o governo Cardoso tem havido um progressivo processo de pluralização e presidencialização da política exterior do Brasil. Houve papel ascendente da "diplomacia presidencial"[21] e aumento da influência da Presidência nas diretrizes da política externa brasileira, sob o contexto de pluralização de atores sociais interessados no processo (CASON; POWER, 2009, p. 134-135; AMORIM NETO, 2011, p. 125-130; LIMA, 1994, p. 33-35)[22].

Tais traços estariam progressivamente reduzindo a autonomia institucional do Itamaraty na formulação política e submetendo-o a um processo decisório mais complexo, mais dependente da autorização e dos interesses dos presidentes. O período de 2003 a 2010 reforçou o processo em curso. Lula alçou a diplomacia presidencial aos níveis mais amplos da história diplomática brasileira. Fez-se presente externamente mais vezes que seus antecessores, diversas delas acompanhado por comitivas de empresários brasileiros.

Nos períodos de 2003-2006 e 2007-2010, visitou 86 países, passando, respectivamente 216 e 269 dias no exterior. Viajou 105 vezes em seu primeiro termo e outras 143 em seu segundo[23]. A nova ênfase nos países em desenvolvimento, em especial nos sul-americanos e africanos, pode ser observada no número de visitas internacionais que realizou a essas regiões. Em seus dois mandatos foram, respectivamente, 83 para a América do Sul e outras 33 para a África (SCHREIBER; WASSERMAN, 2014).

---

[21] Diplomacia presidencial é definida por Danese (1999, p. 51) como: "condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo".

[22] Para Amorim Neto (2011, p. 125-130), as viagens presidenciais e a estabilidade da elite de embaixadores seriam indicadores importantes para determinar a redução do grau de autonomia do Itamaraty na formulação da política externa brasileira. Por exemplo, a partir de Cardoso e Lula, tal rotatividade foi mais ampla, podendo indicar que a continuidade de diplomatas opositores da política externa do País em cargos altos da diplomacia brasileira seria menos provável. Segundo o autor, os dois presidentes foram aqueles que mais alteraram a estrutura das elites diplomáticas nos principais postos, com a retirada de críticos às ações do governo e a valorização daqueles com posições mais favoráveis.

[23] Para efeito de comparação com o governo Rousseff, foram considerados encontros multilaterais. Dados obtidos no site da Presidência da República.

Essas características não foram desconsideradas por Cervo e Bueno (2008, p. 491-497), que incluíram a pluralização e a presidencialização como um dos traços de seu paradigma histórico-político do "Estado logístico". Após o período de abertura econômica brasileira realizada nos anos 1990, o governo Lula beneficiou-se de um ambiente doméstico de maior estabilidade macroeconômica e crescimento global, no qual houve maturação do processo de liberalização econômica anterior.

A consequência foi a modernização das bases produtivas e ampliação da competitividade das empresas do País, culminando até mesmo em pressões de grupos industriais por políticas econômicas mais favoráveis ao desenvolvimento da indústria nacional[24] (BERRINGUER, 2014, p. 119-126; CERVO; BUENO, 2008, p. 492). Nesse novo contexto, a política externa adotada auxiliou as grandes empresas nacionais a internacionalizaram-se, garantindo-lhes apoio no processo, ao passo que adotou uma postura de exigir mais reciprocidade nas agendas multilaterais entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nas palavras de Cervo e Bueno:

> Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças de mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. (CERVO; BUENO, 2008, p. 494-495).

Para tanto, um dos principais mecanismos foi a ampliação da atuação de órgãos como Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a Apex-Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Especialmente, o banco de desenvolvimento brasileiro desembolsou vultosas somas a interessados em exportar e instalar empresas no exterior no exterior, a partir de linhas de crédito como o BNDES-Exim e o Programa de Sustentação de Investimento (PSI).

Tanto esses organismos econômicos quanto outras agências do Estado também internacionalizaram-se para melhor expandir os interesses brasileiros no exterior. Por exemplo, o BNDES criou uma divisão internacional, em 2008, e instalou escritórios no Uruguai e no Reino Unido. O banco também ofereceu linhas de financiamento específicas a empreendimentos de empresas brasileiras na América do Sul e na África, regiões prioritárias para o Brasil (BANCO

---

[24] Nas eleições de 2002, por exemplo, organizações de classe como a Confederação Nacional da Indústria e a FIESP defenderam políticas econômicas mais nacionalistas, que premiassem mais a indústria nacional e o comércio exterior do que a estabilidade macroeconômica e os interesses de setores financeiros internacionais. Berringuer (2014, p. 119-213) aborda brevemente a agenda desses grupos e como o movimento influenciou nas eleições de Lula e do PT.

NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2013. GIGANTES..., 2013).

Em países sul-americanos, o BNDES auxiliou na formação de grandes conglomerados brasileiros e na ampliação da presença de grandes empresas nacionais nas fatias de mercado da região. Por exemplo, na Argentina, os recursos do banco auxiliaram na compra da empresa petroleira argentina, Peres Contrac, pela Petrobrás, na aquisição da maior fábrica de cimento argentina, a Loma, pela construtora brasileira Camargo Corrêa, e na compra do frigorífico Swift pela JBS/Friboi. No Chile e na Venezuela, as obras do metrô contaram com apoio do banco, e estima-se que empresas brasileiras dominaram em torno de 70% do mercado de exportação de carnes do Uruguai e por volta de 90% da produção de soja paraguaia (SOUZA, 2010, p. 49-50).

Outra importante agência do País que seguiu esse mesmo caminho foi o IPEA, que criou, em 2009, tanto seu departamento internacional (Dinte) quanto um escritório sul-americano na Venezuela. A Apex-Brasil também instalou novos centros de promoção de negócios no exterior em diferentes regiões. No período, foram instalados os escritórios em países como Angola, Estados Unidos, Colômbia e Cuba (BARROS, 2011).

Além do maior ativismo presidencial, da internacionalização de agências estatais e auxílios à expansão econômica das empresas brasileiras nos eixos prioritários, o protagonismo da política externa de Lula pode ser observado no volume de novos postos diplomáticos instalados. Foram criados 81 novos postos, incluindo 52 novas embaixadas, 6 missões em organizações internacionais, 22 consulados e um escritório diplomático na Palestina. Do total, 23 foram na África, 15 na América Latina e Caribe, 13 na Ásia e 6 no Oriente Médio. O chanceler Amorim também viajou 467 vezes, visitando 101 países (AMORIM, 2010, p. 226-227).

Para alguns autores, a nova posição ativa e protagônica da política externa brasileira foi considerada até exagerada ou eufórica. Ricupero (2010, p. 35-36), por exemplo, compara a diplomacia de Lula com aquela do general francês Charles De Gaulle. Para o autor, entre 2003 e 2010, o Brasil adotou uma política externa bastante nacionalista, que valorizou a independência nacional, focou-se excessivamente nas dimensões político-estratégicas, foi muito dependente do carisma do presidente e atribuiu pouco espaço para a institucionalização de novas práticas na burocracia diplomática do País. A consequência teria sido um baixo interesse em questões morais das relações internacionais – como a agenda de direitos humanos – e dificuldade na internalização de alguns projetos, bastante fundados no personalismo.

Não se concorda inteiramente com crítica de Ricupero, pois, apesar de ter havido ampla diplomacia presidencial, também houve mudanças político-estruturais no Itamaraty, no BNDES e em outros órgãos para alojar as novas diretrizes, indicando a tentativa de institucionalização. Ainda assim, há muitos pontos pertinentes em sua análise, como, por exemplo, a indicação de que houve um tom nacionalista na política externa de Lula e uma ênfase mais ampla em aspectos político-estratégicos do que em questões econômico-comerciais.

Porém, seria errôneo dizer que uma agenda suplantou totalmente a outra. Para Lima (2005b, p. 3), no governo Lula houve a tentativa de harmonização entre duas identidades internacionais diferentes do País. De um lado, a de grande economia emergente e, de outro, a de porta-voz dos países em desenvolvimento, ao considerar-se que poderiam haver tensões entre os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Destarte, o Brasil não abandonou a agenda comercial, mas se aproximou dela de forma diferente daquela da década anterior.

A manutenção de uma agenda não-confrontacionista com Estados Unidos e Europa ao passo que o País se envolvia em coalizões com países como África do Sul, China e Índia, e ampliava sua participação na cooperação técnica com a África e a integração na América do Sul, são exemplos bastante ilustrativos desse processo (RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 65-66). À época, o Brasil fez-se presente em três grandes tabuleiros de negociações comerciais simultâneos e interconectados, a Rodada Doha da OMC, o acordo Mercosul-União Europeia e a Alca. O governo brasileiro aspirava a obter benefícios nessa interconexão de diferentes projetos em andamento. Esperava que um acordo com a Europa pudesse reduzir a pressão sobre o Mercosul, ampliar a capacidade negociadora defronte aos Estados Unidos na Alca e reduzir demandas dos países vizinhos por concessões econômico-comerciais no bloco sul-americano (THORSTENSEN, 2001; VIGEVANI; MARIANO, 2005).

Tal busca de equilíbrio entre concepções aparentemente distintas foi também enunciada pelo Ministro Amorim. O chanceler defendeu que entendia ser possível harmonizar o interesse nacional do Brasil com a solidariedade para com os países menos desenvolvidos[25] (LOPES, 2011, p. 77-78). Para isso, a expressão brasileira poderia estar de forma simultânea no jogo das grandes economias mundiais, de auxílio aos países com menos recursos e incentivo à agenda social

---

[25] Albuquerque (2005) identificou o "traço errático" da política externa de Lula justamente na tentativa de harmonizar perspectivas distintas. Para o autor, havia três agendas em conflito: 1. Agenda tradicional, de busca de insumos para o desenvolvimento e da estabilidade financeira; 2. Agenda pessoal do presidente, de autopromoção internacional; 3. Agenda ideológica, de reformar as estruturas da globalização. Diferentemente de Lima (2005b) e Amorim, Albuquerque (2005) advogou que no longo prazo a harmonização entre as três perspectivas seria insustentável.

global. Em 2003, a presença de Lula tanto no Foro Social Mundial, encontro internacional das esquerdas, quanto no Foro Econômico Mundial, reunião dos Ministros da economia e das instituições financeiras globais, é outro exemplo dessa concepção[26].

No âmbito doméstico-institucional, a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao centro da política nacional reforçou as teses de Amorim Neto (2011), Cason e Power (2009) e Lima (1994) a respeito da maior influência presidencial no processo de formulação de política externa do País e, consequentemente, redução da autonomia política do Itamaraty de outrora[27]. A formação política do partido baseou-se na construção e maturação de um pensamento em política internacional, que influenciou as diretrizes de governo. Originalmente situado no espectro político de esquerda, o PT construiu posições de solidariedade com países latino-americanos, africanos e em desenvolvimento defronte aos interesses dos Estados Unidos e de grandes potências europeias. Também erigiu visões mais nacionalistas, de crítica às intervenções políticas das instituições financeiras internacionais e das posturas das grandes economias mundiais.

Em última instância, o nacionalismo e a aproximação do mundo em desenvolvimento decorriam da visão de que havia uma divisão parcial do mundo entre Norte, desenvolvidos, e Sul, em desenvolvimento. Durante os anos 1990, o PT adotava posições mais radicais até que, no início dos anos 2000, ajustou significativamente o discurso político com o intuito de conquistar a Presidência. A partir da nova postura, mais moderada, os traços nacionalistas ainda presentes convergiram com aqueles de alguns setores do Itamaraty, dominantes até o início dos anos 1990, mas com pouco espaço de formulação política nas gestões anteriores a Lula[28] (CRUZ; STUART, 2010, p. 82-83; ALMEIDA, 2010d, p. 3; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 273-274).

Ilustrativo desse processo foi a indicação do Professor Marco Aurélio Garcia ao novo cargo de Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais. A grande circulação de Garcia nos meios da esquerda internacional facilitou o diálogo com alguns governos latino-americanos. Por essa razão, observa-se que a diplomacia de Lula na América do Sul foi bastante influenciada por seu assessor especial.

---

[26] É interessante observar que o equilíbrio entre perspectivas contraditórias foi o traço do governo Lula no campo doméstico. Segundo Singer (2012, p. 154-158), o "lulismo" equilibrou os interesses de duas coalizões de classe que são potencialmente opostas: de um lado, os trabalhadores e os industriais nacionais e, de outro, os grupos rentistas.

[27] Tal assertiva não significa dizer que a ascensão nos governos do PSDB, entre 1995 e 2002, não houve influência do pensamento do partido e das elites burocráticas da época na formulação de política externa. Porém, o PT introduziu algumas inovações pouco convencionais, que merecem ser analisadas de forma mais cautelosa. Para mais sobre as influências político-partidárias nas diretrizes da política externa brasileira, ver Mesquita (2014).

[28] A temática da convergência será melhor desenvolvida no Capítulo 5, a sexta seção do trabalho.

Um esboço dos anos ulteriores ocorreu em 2002, antes mesmo do início de seu governo. À época, a Venezuela passava por uma crise política e de abastecimento. Para tratar da questão, Garcia encontrou-se com o presidente venezuelano, Hugo Chávez, e com representantes da oposição e da Organização dos Estados Americanos (OEA), anunciando o envio de um navio da Petrobrás para dirimir os efeitos da falta de combustível. Também propôs, e empreendeu, a criação de um *grupo de Amigos da Venezuela*, composto por Brasil, Chile, Espanha, Estados Unidos, México e Portugal para mediar as tensões. Destarte, observou-se tanto uma disposição mais ativa do Brasil em auxiliar na mediação de tensões regionais na América do Sul quanto o uso de um instrumento diplomático não-convencional, um intelectual de esquerda e dirigente partidário (CRUZ; STUART, 2010, p. 71-72).

Porém, não se pode superestimar a influência do grupo no poder quando defrontada com a coesão burocrática do Itamaraty. Ao longo de muitos anos, o MRE foi crucial na sustentação no padrão de desenvolvimento do Brasil, protecionista e baseado no modelo de substituição de importações. Dessa forma, a legitimidade doméstica do organismo e o legado do padrão de desenvolvimento anterior, marcado em sua memória institucional, contribuíram para a continuidade de muitas de suas ideias. Posições baseadas na desconfiança frente aos interesses das grandes potências, na divisão Norte-Sul e na aproximação dos países em desenvolvimento são, em última instância, próximas das ideias presentes na formação institucional do Itamaraty que, a despeito da cisão entre posturas políticas no órgão observada no contexto do fim da Guerra Fria, ainda possuem influência determinante no processo de socialização do órgão (LIMA, 2005b, p. 5-6; ALMEIDA, 2003, p. 98).

Pode-se dizer, portanto, que o período Lula marcou o retorno de uma ênfase de inserção internacional mais tradicional do MRE, presente durante a maior parte da tensão bipolar. O Brasil retomou uma "escola diplomática" mais próxima da *Política Externa Independente* (1960-1964) e do *Pragmatismo Responsável* (1974-1979)[29]. Tal tradição colocava-se no espectro oposto daquela inaugurada por Rio Branco, que se baseava no alinhamento pragmático com a grande potência emergente, os Estados Unidos[30] (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 276; CARDOSO; MIYAMOTO, 2012, p. 47-48).

---

[29] Para mais sobre a comparação das políticas externa de Lula com o pragmatismo responsável, ver Cardoso e Miyamoto (2012).

[30] Tais perspectivas diplomáticas são comumente referenciadas como, respectivamente, globalismo e americanismo (LIMA, 1994).

Não foram apenas fatores domésticos que influenciaram a formulação de política externa do período. O momento de estabilidade, expansão da economia global e elevada liquidez no setor financeiro favoreceu as negociações comerciais e a concentração de esforços para que fossem atingidas alguns dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU[31]. A agenda do novo governo brasileiro de redução da pobreza e da desigualdade social convergia com o interesse em atingir essas metas. Adicionalmente, sob o contexto da valorização internacional do preço *commodities*, como produtos agrícolas e petróleo, África do Sul, Brasil e Índia ampliaram significativamente suas exportações e apresentaram-se como economias emergentes. Ainda no campo comercial, a Rodada Doha da OMC era uma oportunidade para os países em desenvolvimento obterem ganhos em uma área que lhes era particularmente cara, a liberalização do comércio agrícola.

No período, outro ator internacional galgava mais espaços na política, a China. O país crescia a taxas anuais altíssimas e, gradativamente, expandia sua busca de fornecedores de recursos naturais e arrebatava fatias de mercado para seus produtos manufaturados. A expansão chinesa, aliada à relativa estabilidade da economia mundial, também favoreceram para que novas regiões fossem foco de investimentos globais, como a América Latina e a África.

Enquanto no cenário econômico-comercial a agenda internacional recaiu sobre as negociações multilaterais e em esforços tentativos de obter consensos no setor, no âmbito da segurança tendeu, gradativamente, à desarticulação e fraqueza do instrumento multilateral defronte aos interesses de força de grandes potências. O ataque às torres gêmeas do *World Trade Center* nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 desencadeou uma estratégia de crescente unilateralismo do País, desrespeitando as deliberações da Organização das Nações Unidas (ONU). A despeito da rejeição do Conselho de Segurança da ONU, em 2003, à intervenção estadunidense no Iraque, o governo de George W. Bush adotou uma postura irredutível, iniciando a guerra contra o país. Nesse sentido, a agenda internacional de combate ao terrorismo concomitantemente reforçava e constrangia as demandas dos países em desenvolvimento por reformas nas instituições globais.

---

[31] Em 2000, 189 países do mundo assinaram a Declaração do Milênio a partir da qual os 8 principais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) pudessem ser atingidos até 2015. As metas eram: 1. Reduzir a pobreza; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. Para mais, ver: Organização das Nações Unidas (2000). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>.

O contexto internacional foi palco de inflexão a partir do segundo mandato de Lula. Em 2008, uma nova crise financeira global eclodiu, reduzindo drasticamente as expectativas otimistas de crescimento e renovação no comércio internacional. Algumas economias da União Europeia, como Espanha, Grécia, Portugal e Reino Unido adentraram um período de dificuldades econômicas, paralisando negociações multilaterais e bilaterais, como a agenda com o Mercosul.

O cenário adverso, por sua vez, não foi limitante para os países emergentes em um primeiro momento. Do contrário, representou uma oportunidade de saída da crise por vias mais focadas no estímulo que na austeridade, como medidas anticíclicas de caráter keynesiano. O papel importante que as economias em desenvolvimento tiveram nesse período propiciou que o G-20 suplantasse o G-8 como o principal órgão de gestão econômica global, reforçando as expectativas de reformas nas instituições de gestão da ordem internacional.

Nesse contexto, a principal ênfase do Brasil recaiu sobre os países em desenvolvimento, como América do Sul e África, sem furtar-se de relações com os países desenvolvidos. O caráter protagônico e inovador da política externa do período manifestou-se, principalmente, na construção de arranjos de geometria variável entre países com interesse em ter maior influência na ordem internacional.

No início de 2003, por exemplo, África do Sul, Brasil e Índia compuseram o G-3 ou IBAS, grupo de grandes países em desenvolvimento. A partir de 2009, por iniciativa brasileira, Brasil, Rússia, Índia, China formaram o grupo BRICS, com a adição da África do Sul em 2011. Houve a preocupação da política externa brasileira em garantir instrumentalidade prática ao organismo, logrando atingir uma agenda comum entre países com demandas bastante diferentes. O G-20 agrícola, criado no contexto das negociações da Rodada Doha, também foi uma iniciativa da diplomacia brasileira para pressionar os países desenvolvidos a cumprir uma agenda mais favorável ao mundo em desenvolvimento. O grupo reuniu-se durante as negociações, principalmente na Conferência de Cancún em 2003 e, após o fracasso da Rodada Doha, o G-20 agrícola desfez-se.

Por iniciativa da política externa brasileira também foram construídos novos canais de contato com países africanos e árabes. As Cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes são alguns exemplos. No que se refere especificamente às relações com os países

africanos, além de relações político-comerciais, o Brasil ampliou sua presença na concessão de cooperação técnica, internacionalizando algumas de suas agências nacionais especializadas[32].

Em sua agenda política de ampliar sua participação no desenvolvimento internacional, o Brasil aumentou significativamente sua contribuição com a cooperação técnica com países latino-americanos e africanos. Entre 2004 e 2009, por exemplo, o valor empreendido em assistência humanitária, bolsas de estudo a estrangeiros, auxílio a organizações internacionais e cooperação técnica praticamente dobrou, passando de R$ 384,2 milhões para mais de R$ 724 milhões (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 19). Nesse sentido, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE tornava-se um importante instrumento de política externa brasileira nos governos Lula sob a égide da "cooperação horizontal" ou cooperação sul-sul, tendo seu orçamento ampliado significativamente, principalmente, no segundo mandato de Lula.

A relação com a América do Sul também apresentou um caráter diferente. Nos anos 1990, o Brasil utilizou-se do Mercosul como um mecanismo intermediário de inserção no cenário de liberalização comercial da globalização. O bloco foi um meio de defender os interesses brasileiros frente às negociações da Alca com os Estados Unidos. Ao invés de adotar o livre-cambismo amplo no continente, o Brasil o faria com alguns de seus parceiros comerciais principais. O Protocolo de Ouro Preto, que lhe garantiu o caráter de união aduaneira e a uma Tarifa Externa Comum (TEC), foi seu principal mecanismo. O Mercosul emergia como uma perspectiva de integração baseado no comercialismo do regionalismo aberto, uma forma menos agressiva de abertura, que poderia preservar certo grau de autonomia do país defronte ao cenário econômico adverso (BERNAL-MEZA, 2008, p. 161; CERVO; BUENO, 2008, p. 485; MELLO, 2002, p. 40-41).

Um esboço de inflexão no trato com a América do Sul ocorreu ainda no segundo governo Cardoso. Em 2000, o presidente patrocinou a I Reunião de Presidentes da América do Sul. No encontro proposto pela diplomacia brasileira, o Brasil auxiliou na criação da Iniciativa de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), projeto com o objetivo de integrar as bases logísticas e de produção da região. Aos poucos, a política externa brasileira dava indícios de transitar de um modelo de cooperação regional baseado apenas no viés comercialista e do

[32] As relações Brasil-África serão tratadas em mais detalhe no Capítulo 3, a quarta seção da dissertação.

regionalismo aberto para um mais político (LIMA; COUTINHO 2007, p. 130-134; RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 20).

Porém, foi nos governos Lula que a proposta de cooperação na região aprofundou o viés mais político e infraestrutural do que comercial. À época houve a preocupação quanto aos limites do formato de integração do Mercosul, que não parecia ser suficiente para recuperar as debilidades estruturais dos países membros. Nesse sentido, o Brasil aprofundou uma nova agenda dupla. Primeiro, patrocinou a criação de mecanismos passíveis de dirimir assimetrias entre os membros do bloco. Em 2006, implementou o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com recursos de US$ 100 milhões, ampliados para US$ 255 milhões, em 2008, para atenuar as consequências desfavoráveis às economias menores (RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 74-76).

Esse projeto caminhou em paralelo com o interesse de expandir a presença de grandes empresas e agentes econômicos brasileiros na região. Como consequência, o BNDES ampliou sua participação no financiamento da infraestrutura sul-americana, em ascensão desde a criação do IIRSA (PECEQUILO, 2009, p. 244). Entre o I Seminário de co-financiamento envolvendo o BNDES e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) realizado no Rio de Janeiro em 2003 até o fim dos governos Lula, o BNDES havia se tornado o maior detentor de capital da CAF, ultrapassando o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Ao longo dos anos, o BNDES não só ampliou sua participação no financiamento do CAF, como também nas decisões de alto escalão do órgão (VALDEZ, 2011, p. 63-65).

Além de sua participação em financiamentos na região, o Brasil também logrou expandir o escopo da integração regional por um viés político-estratégico. Em 2004, propôs a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), futura Unasul. A oficialização do bloco foi uma inflexão bastante emblemática na direção desse outro projeto de integração, criando a primeira instituição a contar com representantes dos 12 países da região para tratar de temas variados – distribuídos entre seus vários conselhos regionais. Em especial, o Conselho de Defesa Sul-Americano foi o primeiro fórum exclusivamente sul-americano para tratar das questões de segurança e defesa.

Porém, a criação da Unasul foi alvo de críticas para alguns analistas que identificaram o amplo interesse do Brasil em expandir os organismos regionais, mas sua baixa em institucionalizá-los (MARIANO, 2007, p. 174-182; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2010,

p. 543-544; RICUPERO, 2010, p. 44-50). Seja por seu objetivo em ser um ator global, seja por uma resistência das elites nacionais ao processo de integração, seja pela resistência dos países sul-americanos à autoproclamada liderança brasileira (MALAMUD, 2011, p. 18-19), de fato, a tendência da ação do Brasil tem favorecido à expansão ao invés do adensamento e institucionalização dos já existentes. Basta verificar a ação brasileira no Mercosul, na Unasul, e mais contemporaneamente, em 2010, na criação da Comunidade de Nações da América Latina e Caribe (CELAC). Nos três casos, há uma opção pela supranacionalidade e expansão dos organismos ao invés de pelo aprofundamento do escopo da integração.

Apesar de a América do Sul ter sido o foco principal, o Brasil também envolveu-se em ações importantes com a América Central e Caribe. A mais importante delas foi a liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Na operação, o Brasil empregou o maior volume de militares em missões de paz da ONU da história recente do País, possibilitando a modernização da estrutura nacional para operações internacionais (CAVALCANTE, 2010; DINIZ, 2006; REZENDE, 2012). Além de sua importância particular nos objetivos da política externa brasileira do período, a MINUSTAH também representou um ponto importante de aproximação entre as políticas externa e de defesa do Brasil.

Outra ação bastante significativa foi a criação da Comunidade Nações da América Latina e Caribe (CELAC), um novo fórum de contato entre os países da região na ausência dos Estados Unidos. O grupo iniciou-se a partir da I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe (CALC), em 2008. Na II Cúpula da CALC, em 2010, os países-membros decidiram pela criação de um novo órgão, a CELAC. Ambas iniciativas, apesar de terem pesos diferentes como instrumentos da política externa brasileira, ilustram forma como o Brasil atuou na região na qual se insere.

## 2.2 O primeiro termo de Rousseff: declínio, inércia e deterioração do modelo de desenvolvimento

O Brasil adentrou a segunda década do milênio sob uma aura de otimismo. Havia passado pelo ápice da crise financeira global sem retração em seu projeto de desenvolvimento, ampliando o mercado interno de consumo de massas e aproveitando a alta dos preços das *commodities* agrícolas para empregar um amplo processo de inclusão social e redução dos níveis de miséria.

No ano de 2010, por exemplo, em plena retração global, a economia brasileira havia crescido 7,5%, induzida pela ampliação do crédito efetuada pelo BNDES e pelas demais instituições públicas. A crise global reforçava seus argumentos de que havia excessos nas medidas liberais adotadas pelas grandes economias.

Nesse contexto, algumas das instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, reconhecidamente passaram a defender as políticas econômicas anticíclicas e keynesianas adotadas. A crise também ampliou o papel brasileiro na governança econômica global ao tornar o G-20 o principal fórum multilateral de debates sobre questões econômicas mundiais.

A política externa da dupla Lula-Amorim alçou o País a uma posição de protagonista. Principalmente no período entre 2007 e 2010, observaram-se ações mais ousadas. Da postura mais ativa na América do Sul e Latina, construindo novos blocos regionais, como a Unasul e a CELAC, e liderando a MINUSTAH, à maior participação nas negociações político-econômicas globais e na contribuição para os países em desenvolvimento, o Brasil emergia como ator político internacional importante.

O contexto político da gestão de Rousseff foi significativamente diferente daquele de Lula. No âmbito internacional, a crise financeira não demonstrava sinais de arrefecimento. Para lidar com seus efeitos negativos, Estados Unidos e Europa ampliaram a disponibilidade de suas moedas no mercado, valorizando aquelas dos países em desenvolvimento e tornando mais complexa a sofrível condição de suas indústrias nacionais.

Tais ações foram alcunhadas pelo Ministro da Fazenda brasileiro, Guido Mantega, de "guerra cambial". Paralelamente, a demanda externa para produtos brasileiros reduzia-se ao passo que a China aproveitava o cenário para expandir suas exportações. O *boom* do preço das *commodities* agrícolas encerrava-se ao final de 2010. Destarte, o País já adentrou 2011 com suas maiores pautas de exportações bastante reduzidas. Os grandes países em desenvolvimento, como África do Sul e Índia não apresentaram o dinamismo de outrora enquanto a África, um dos grandes mercados emergentes, também reduzia seu ritmo acelerado de crescimento da década anterior.

No âmbito regional, a forte expansão da presença econômica da China nas economias latino-americanas durante a crise minou o projeto de construção de uma base industrial-produtiva conjunta na América do Sul, iniciado no segundo governo Lula. Mesmo porque, dadas as

características da base produtiva brasileira, sua capacidade de construir cadeias industriais conjuntas com países sul-americanos era bastante reduzida (BAUMANN; CERATTI, 2012, p. 65-68). Por exemplo, nas duas políticas industriais do Brasil, o Plano de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010) e o Plano Brasil Maior (2011-2014), há grandes diferenças no trato dos vizinhos. Enquanto o primeiro reforçou a busca de integração das cadeias produtivas, o segundo já não possuía tal ambição. A incapacidade do Brasil em colocar-se no centro da economia sul-americana favoreceu um processo emergente de desindustrialização. As parcerias com a China faziam-se menos arriscadas do que aquelas com o Brasil, que, em última instância, competia com os produtos desses países (CARMO, 2013, p. 151-153).

No período, houve empecilhos para a construção de uma região mais integrada, seja pela limitada capacidade do governo brasileiro em financiar amplamente projetos na região via BNDES, seja pela escassez de empresas de alta tecnologia na pauta exportadora do País. O foco excessivamente político-estratégico da Unasul e a ausência de novas iniciativas econômicas mais amplas favoreceram a emergência de outros projetos de integração na região.

No biênio 2011-2012, Chile, Colômbia e Peru – países com economias mais abertas e de mercado que a economia brasileira – optaram por iniciar um novo bloco econômico-comercial com outros países de mesma característica, a Aliança do Pacífico. Aos parceiros sul-americanos foram incluídos o México, posteriormente, a Costa Rica em 2013, e o Panamá ainda em processo de inclusão. O objetivo do bloco foi agregar economias com o intuito de aproximar-se comercialmente da região da Ásia-Pacífico[33] (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2011, p. 1; RAMIREZ, 2013).

A vontade política de estreitar as relações com a região da Ásia-Pacífico por parte de Chile, Colômbia e Peru emergia por duas razões principais. Primeiro, pelo decrescente interesse no Mercosul. Os entraves políticos observados no bloco, principalmente, sua perda de vigor, barreiras não-tarifárias entre seus parceiros e ímpetos estatizantes e protecionistas de alguns seus membros tornavam-no menos atrativo. Segundo, os países da zona do Pacífico já vinham se envolvendo em uma ampla negociação de liberalização comercial, o Acordo de Associação Transpacífico (TTP)[34].

---

[33] Segundo o documento (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2011, p. 1) que criou a Aliança do Pacífico em 28 de abril de 2011, conformava-se "a vontade para a consolidação do Arco do Pacífico Latino-americano como um espaço de concertação e convergência, assim como um mecanismo de diálogo político e projeção para a região da Ásia-Pacífico" (tradução do autor).

[34] Do inglês, *Trans-Pacific Partnership*.

A iniciativa tem sido um dos projetos comerciais mais ambiciosos desde a Alca, e está negociação desde 2011. O acordo incluiria um amplo número de países, como Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Estados Unidos e Vietnã, mas ainda não foi concluído. A partir da Aliança do Pacífico, os países sul-americanos interessados na região do Pacífico poderiam ter mais espaço nas negociações vindouras. A presença de muitos desses países do futuro TPP como observadores no bloco poderia indicar tal interesse político-econômico.

Além das limitações globais e regionais, o nível doméstico também entravou a continuidade das estratégias político-econômicas do governo Lula. A flexibilização das metas de gasto público para ampliar a renovação infraestrutura nacional e o aumento da capitalização das instituições financeiras do Estado passaram a demonstrar certo grau de saturação. Muitos dos investimentos logrados esbarraram em uma burocracia ineficiente, atraindo poucos empresários nacionais aos novos empreendimentos, que demoravam a ser implementados.

Destarte, o Brasil passou a conviver com novas pressões inflacionárias, aumento do déficit do setor público, baixa capacidade de converter suas expectativas de investimentos em ações concretas, pouca competitividade da indústria nacional, insuficiência no trato dos setores de energia e transportes e pouca qualidade nos serviços públicos (VAZ, 2014b, p. 151). No horizonte de grandes eventos internacionais sediados no País – como a Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo de futebol 2014 e as Olímpiadas do Rio 2016 –, houve um potencial de tensões, convertido nas manifestações da sociedade civil em junho de 2013 e na divisão política do País observada nas eleições de 2014.

Nesse contexto, a política externa do governo Rousseff adotou a continuidade como sua principal tônica. A despeito das idiossincrasias em comparação com seu antecessor, as linhas gerais do governo anterior foram mantidas. De estilo mais reservado e tecnocrático, a presidente optou pela redução da diplomacia presidencial. No período, o Brasil sustentou as tradições de busca de autonomia e universalismo da política externa, logrando obter insumos ao desenvolvimento nacional. Dentre seus objetivos, também estiveram o interesse de construir um sistema internacional multipolar, reformar os grandes processos decisórios globais e ampliar a projeção brasileira em seu entorno estratégico.

Porém, diferentemente do governo anterior, a ênfase nessas mudanças foi reduzida e o modelo de desenvolvimento do País, bastante centrado no Estado-indutor da economia, já demonstrava

perda de eficiência (CERVO; LESSA, 2014, p. 134; VAZ, 2014b, p. 147-148), levando a taxas decrescentes de expansão da economia brasileira[35]. Ou seja, o dito paradigma logístico de política exterior, baseado no amplo financiamento estatal encontrava menos resultados concretos.

Tal diagnóstico não impediu a presidente Rousseff de aprofundar alguns eixos do modelo anterior, levando-o a patamares bem mais amplos do que aqueles de Lula no âmbito dos estímulos estatais. Alguns exemplos foram a expansão dos aportes do Tesouro Nacional para a capitalização do BNDES, aumentando o endividamento do governo; a expansão do papel do banco no total de empréstimos do País, que passou de 0,4% do PIB, em 2007, para 9,7%, em 2014 (MESQUITA, 2014, p. 11); a abertura de novos postos de agências brasileiras para promover exportações, como a Apex-Brasil em mais 6 países e a criação do BNDES-África, em 2013; e o crescimento das desonerações de impostos para alguns setores e das medidas de renúncia fiscal do governo.

Há poucos autores que estudaram a política externa do governo Rousseff. Dentre eles, é relativo consenso de que a inserção internacional do Brasil passou por um processo de retração. Vaz (2014b, p. 147) defendeu que a política externa do País perdeu seu impulso enquanto Cervo e Lessa (2014, p. 134) afirmaram que ocorreu um processo de declínio em relação ao momento ascendente e protagônico de Lula-Amorim. A explanação delineada pelos autores diverge da hipótese neorrealista de que o principal condicionante da política externa brasileira historicamente é o nível sistêmico (AMORIM NETO, 2010; RODRIGUEZ, 2012).

Para ambos, a redução do perfil internacional do País ocorreu mais por fatores de ordem interna do que internacional. O Brasil teria seguido inercialmente as estratégias da fase anterior sem apresentar muitas inovações para enfrentar os novos desafios internacionais. Ainda teria se retraído em alguns de seus princípios centrais, como a cooperação Sul-Sul, a integração na América do Sul e as reformas globais. A crise global certamente teve influência no processo, mas, em contrapartida, as políticas econômico-industriais adotadas pelo País no período também não apresentaram resultados eficazes. Nas palavras de Cervo e Lessa:

> Sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu a eficiência dos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto e não programou junto ao empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias da fase anterior. (CERVO; LESSA, 2014, p. 134).

[35] A economia brasileira expandiu-se 2,7%, em 2011, 1%, em 2012, 2,5%, em 2013, e, aproximadamente, 0,1%, em 2014. Fonte: Série Histórica IBGE.

Dessa forma, pode-se dizer que, a despeito dos constrangimentos externos, o Brasil não foi capaz de, no nível doméstico, elaborar e aplicar uma ampla política de comércio exterior. Defronte ao cenário econômico de crise e expansão chinesa, o governo brasileiro não adotou uma estratégia adequada para o setor. O Brasil não negociou novos acordos comerciais, não penetrou no novo regime de comércio internacional, “voltou-se ao consumo interno com medidas setoriais de incentivo à produção e ao crédito” (CERVO; LESSA, 2014, p. 145).

Gráfico 1 – Viagens presidenciais de Lula a Rousseff (2003-2014)

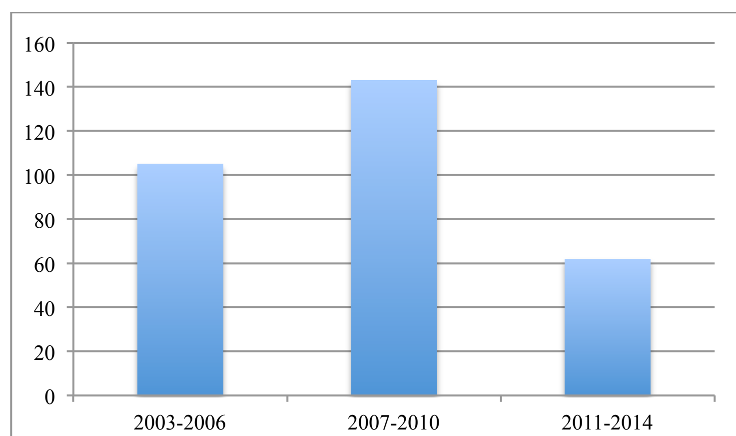



Gráfico elaborado pelo autor. Fonte: Presidência da República[36].

Diferentemente de Lula, a presidente não abriu muitos canais de diálogo que inspirassem confiança nos empresários nacionais. Em primeiro lugar, tal processo ocorreu por uma vultosa redução em sua presença internacional, manifesta na significativa diminuição de suas viagens internacionais. A consequência foi a redução da promoção presidencial de produtos brasileiros pelas comitivas de empresários que o acompanhavam em suas visitas diplomáticas. Segundo, houve também uma postura de interlocução política pobre com os empresários do País. Contraditoriamente, o empresariado de base nacional era justamente aquele que o Brasil aspirava catapultar a partir de um conjunto de medidas anticíclicas e de incentivos setoriais.

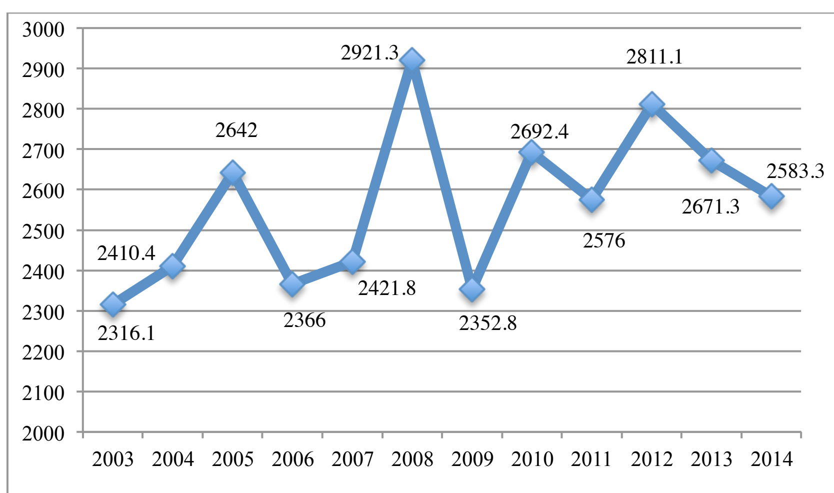
A falta de inovação e a continuidade inercial foram as principais características da política externa do período Rousseff. Tais traços também fizeram-se presentes em outros eixos de ação principais do Brasil, como a integração na América do Sul, as parcerias estratégicas, a

[36] Dados obtidos no site do governo federal do Brasil, em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 dez. 2014.

cooperação Sul-Sul. A redução do perfil internacional brasileiro iniciou-se com a inflexão na relação pouco confortável que a própria presidente possuía com o setor internacional.

Nesse sentido, Rousseff diminuiu a atuação da diplomacia presidencial, em ascensão desde os governos Cardoso, a níveis anteriores aos do primeiro governo de Lula. Visitou apenas 31 países, realizando 20 viagens para a América do Sul, 13 para a Europa e outras 7 viagens para a África (SCHREIBER, 2015). Seus dois chanceleres, Antônio Patriota, e Luiz Alberto Figueiredo, viajaram pouco quando comparado à ação de Amorim no período Lula. Respectivamente, realizaram 167 e 51 viagens, incluídos eventos bilaterais e multilaterais[37].

Gráfico 2 – Orçamento do Itamaraty (R$ milhões/ ano)




Elaborado pelo autor. Fonte: Mello (2015).

O papel da política externa no governo foi reduzido não apenas na presença externa da Presidência ou de seus chanceleres, Antônio Patriota (2011-2013) e Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014), mas também no espaço que o Itamaraty passou a ter no orçamento federal, como mostra o *Gráfico 2*. Os contingenciamentos realizados no período contrastaram com a necessidade de manter uma nova ampla estrutura externa construída sob a diplomacia ativa de Lula.

[37] Dados obtidos pelo site do Ministério das Relações Exteriores. Para mais sobre a gestão Patriota, ver:<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zg1LHFRnxEHM.khw8vMuTE-8g>. Para mais sobre a gestão Figueiredo, ver: <https://www.google.com/maps/d/viewer?hl=pt-BR&authuser=0&mid=zg1LHFRnxEHM.kqR-mEGE9vlg>. Acesso em: 10 fev. 2015.

As condições domésticas e internacionais menos favoráveis à continuidade das linhas de ação da política externa brasileira anterior reforçaram o momento de declínio ou retração internacional do Brasil. As dificuldades orçamentárias do período pressionaram até mesmo um dos importantes instrumentos do País, a cooperação sul-sul, expandida significativamente durante o governo Lula. Em última instância, a questão orçamentária não é necessariamente a única determinante para a retração da política externa, contudo, denota uma redução de prioridade no contexto de acirramento dos efeitos da crise financeira sob o País e a dificuldade de continuar com os mesmos instrumentos de outrora.

No concernente à presença externa, a gestão Rousseff expandiu-a de forma muito mais tímida. O Brasil abriu apenas 10 novos postos diplomáticos – consideradas embaixadas, consulados, vice-consulados e representações –, em contraposição aos 67 das duas gestões Lula. Além do menor número de novas embaixadas, a posição repercutiu também no número de vagas disponibilizadas no Curso de Admissão à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco. Se nos governos Lula foram 207 novas vagas no primeiro mandato e 430 no segundo, no período Rousseff foram apenas 104 (CORNETET, 2014, p. 122).

Sob os comandos de Antônio Patriota (2011-2013) e Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014), o Itamaraty foi alvo de críticas por seu baixo grau de transparência no processo decisório e contatos com a sociedade civil. Analisando-se o processo a partir das teses de Cason (2009) e Lima (1994), pode-se levantar a hipótese de que o baixo interesse presidencial na temática de política externa deva ter contribuído para o aumento do insulamento burocrático do MRE.

Dois casos são ilustrativos desse possível processo emergente. O primeiro foi a operação realizada pelo Encarregado de Negócios em La Paz, na Bolívia, Eduardo Saboia, para a retirada do empresário boliviano Roger Molina, refugiado na embaixada do Brasil no país. Segundo o embaixador, Molina vinha sendo foco de perseguição política do governo, mas Rousseff não atendia aos sucessivos pedidos de retirada. A operação não contou com o aval do chanceler brasileiro à época, Antônio Patriota, e não havia sido autorizada pela Presidência. Como consequência, Patriota foi retirado do comando da pasta das Relações Exteriores e o diplomata brasileiro suspenso de suas atividades temporariamente (AFASTADO..., 2013; CRUZ; NERI; NALON, 2013).

O segundo caso foi o anúncio pelo novo chanceler, Luiz Alberto Figueiredo, da elaboração de um Livro Branco de Política Externa do Brasil. Tratar-se-ia de um documento que imputaria maior transparência e ampliar o diálogo com a sociedade civil, delineando as principais diretrizes e mecanismos da política externa do País. Para tanto, em meados de 2014, organizou um evento denominado *Diálogos sobre Política Externa*, nos quais participaram 111 representantes governamentais, 72 acadêmicos, 13 parlamentares, 63 empresários, e 53 representantes sindicais e de ONGs. A expectativa do Ministro era de conclusão do documento até o final de 2014 (DIÁLOGOS..., 2014; FIGUEIREDO, 2014; ITAMARATY..., 2014; SPEKTOR, 2013; CHANCELER..., 2015). De certa maneira, o projeto foi uma reação política às críticas de excessivo isolamento e à crise de credibilidade iniciada desde a operação com o senador boliviano. Ao final do mandato, o prazo não foi cumprido e o livro ainda não havia sido publicado.

Na gestão Rousseff, os avanços dos BRICS coincidiram com certa retração do IBAS e da política externa brasileira. O bloco demonstrou possibilidades concretas de cooperação a partir da Cúpula de 2013, quando da proposta de um banco de desenvolvimento e um fundo de convergência cambial. Na VI Cúpula do grupo, em Brasília, o projeto foi aprovado. As ações mais concretas presentes na Declaração e Plano de Ação de Fortaleza foram a criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do arranjo contingente de reservas, com um valor inicial de US$ 100 bilhões. A sede do banco seria instalada em Xangai, na China, enquanto seu primeiro escritório na África do Sul. A instituição já foi capitalizada com o valor de US$ 50 bilhões para financiar obras de infraestrutura em países em desenvolvimento (CORRÊA, 2014; BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL). Porém, apesar dos avanços na construção de uma agenda comum, a posição protagônica do Brasil de outrora no bloco foi ofuscada pela postura mais ativa de China e Rússia (CERVO; LESSA, 2014, p. 141).

Na América do Sul, a política externa brasileira de Rousseff contribuiu para a posição de liderança hesitante do País. A manobra diplomática para inclusão da Venezuela no Mercosul, em 2012, apresentou-se como uma forma arriscada de obter o consenso, mas ainda assim, esteve dentro da linha de política externa anterior de ampliar o escopo da integração político-econômica. À época, o Paraguai era a única restrição à conclusão do processo. Em junho daquele ano, o Congresso paraguaio realizou, de forma rápida, o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Lugo.

O Brasil e os demais membros do bloco entenderam o processo como golpe de Estado e acionaram as cláusulas democráticas do Mercosul e da Unasul para suspender temporariamente o país. Na ausência do Paraguai, os membros aprovaram a entrada da Venezuela. No ano seguinte, o governo brasileiro condicionou o retorno do Paraguai à sanção do acordo que incluía o novo país ao bloco. Após as eleições presidenciais paraguaias, as relações entre os membros retomariam a normalidade (APÓS..., 2014; CARMO, 2012; CONGRESSO..., 2013; FELLET, 2012).

A despeito de sua expansão, comercialmente o Mercosul continuou entravado. Sob a gestão de Cristina Fernandez Kirchner, a economia argentina prosseguiu o processo de introspeção e substituição de importações. Para tanto, efetuou choques e tensões com setores econômicos instalados no país, como foi o caso da estatização da petroleira YPF, em 2012 (BUENO, 2012). Tal perspectiva se contrapõe com o modelo de desenvolvimento brasileiro, sustentado em parcerias público-privadas e um nível intermediário de abertura.

Em última instância, trataram-se de "dois modelos de desenvolvimento distintos, senão irreconciliáveis" (CERVO; LESSA, 2014, p. 142-143), que tornam ainda mais complexo o avanço do comércio exterior do bloco. Ainda assim, houve esforços para alterar esse cenário. Pode-se citar como exemplos alguns acordos de complementaridade econômica celebrados com o Uruguai, a Bolívia e o Chile, a retomada das negociações com a União Europeia ao final de 2013 e, no ano seguinte, também a aproximação com a Aliança do Pacífico a partir da primeira cúpula conjunta, em busca de uma agenda comum de integração (GALLAS, 2013; MERCOSUL..., 2014).

Apesar dos entraves, houve avanços na integração regional na América do Sul. A expansão do Mercosul e a tentativa de aprofundar o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), herdeiro da IIRSA, demonstrou que o discurso da integração regional avançou bastante, faltando recursos para que se possa avaliar com mais distanciamento os resultados práticos do processo. Há um processo de fundo que "na América Latina a cultura política, inclusive no Brasil, considera legítimo sobrepor o projeto nacional ao regional e não ceder o controle da autonomia decisória a ponto de debilitar a soberania" (CERVO; LESSA, 2014, p. 140).

Tal cenário contrastou com alguns avanços simbólicos e inovações conceituais. No âmbito multilateral, alguns representantes brasileiros foram nomeados com cargos importantes

em grandes instituições globais. José Graziano, responsável pela formulação do Programa Fome Zero do governo Lula, foi eleito diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 2011; Paulo Sérgio Pinheiro, professor e pesquisador da Universidade de São Paulo, tornou-se o presidente da comissão de investigação, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, para violações de direitos humanos na Síria, em 2011; Paulo Vannucchi, ex-secretário de direitos humanos ocupou uma das vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em 2013; e Roberto Azevêdo, diplomata brasileiro, foi eleito diretor-geral da OMC, em 2013; o embaixador Luiz Felipe Macedo Soares também elegeu-se secretário-geral do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Opanal), em 2013. Não se trataram necessariamente de indicações decorrentes da política externa de Rousseff, mas de casos nos quais o argumento de ascensão global do Brasil seria reforçado (VAZ, 2014a, p. 152).

No concernente às inovações conceituais, o Brasil as apresentou em duas ocasiões. Primeiro, em 2011 no contexto das grandes revoltas contra a continuidade de governos autocráticos no norte da África e no Oriente Médio. Denominada "primavera árabe" pelos veículos de mídia, resultou em mudanças de regime em países como Egito e Líbia, no período entre 2011 e 2012, e inseriu a Síria em uma longa guerra civil.

À época, o Conselho de Segurança da ONU aprovou uma zona de exclusão aérea sob a Líbia, permitindo bombardeios de uma ampla coalizão composta por países da OTAN e membros permanentes do conselho sob a égide do conceito da Doutrina de Responsabilidade de Proteger (R2P). Após algumas das intervenções, houve denúncias de diversas causalidades de inocentes quando dos bombardeios da OTAN. Sob a égide da intervenção de grandes potencias ocidentais nesses ambientes de guerra civil, a diplomacia brasileira defendeu a necessidade de formulação de um novo conceito, o de *Responsabilidade ao proteger*, como ideia-força de um novo período da R2P.

Outra inovação proveio da tensão bilateral com os Estados Unidos. Em 2013, o ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional (NSA) dos Estados Unidos, Edward Snowden, revelou que a inteligência estadunidense espionava e-mails, telefones e mensagens de autoridades e empresas brasileiras a partir de grandes companhias norte-americanas do ramo de internet e celulares. Defronte às denúncias, Rousseff adotou uma posição firme e cancelou sua visita aos Estados Unidos. Como consequência, a diplomacia brasileira adotou uma postura dupla.

Primeiro, convocou o embaixador estadunidense para prestar esclarecimentos. Segundo, teve sua proposta de resolução, elaborada juntamente com a Alemanha, aprovada na ONU. O texto foi a primeira grande declaração multilateral criticando abusos na vigilância da internet e defendendo o direito à privacidade dos Estados no uso do espaço digital (CANÔNICO, 2013; CORRÊA, 2013; VALLONE, 2014).

Nesse sentido, observa-se que a política externa do governo Rousseff contrastou com aquela realizada no período Lula. Mantiveram-se os objetivos e linhas gerais, mas houve uma retração nos seus principais instrumentos. Apesar de alguns avanços de caráter conceitual e simbólico, a política externa não teve o mesmo impulso da década anterior. Em última instância, representou a continuidade inercial do movimento de outrora. Porém, a questão de fundo, levantada por Cervo e Lessa (2014, p. 134) e Vaz (2013, p. 156) é que mais que retrações, o período foi marcado por sinais de esgotamento do modelo de inserção internacional anterior em contextos doméstico-internacionais diferentes sem que houvesse reorientações ou novas propostas e soluções.

## 2.3 Política externa brasileira de Lula a Rousseff

Ao longo do presente capítulo, observou-se que a gestão Lula imputou uma mudança de rumos mais clara à política externa brasileira, a despeito de haver indícios de inflexões já no segundo governo Cardoso. Nos três níveis de análise – sistêmico, regional e doméstico – verifica-se algum tipo de alteração em comparação ao período anterior. No geral, as diferenças principais não estiveram nos objetivos, mas nas ênfases, que consolidaram uma postura nacionalista de maior ativismo e diversificação dos contatos internacionais do Brasil.

A política externa do período tentou equilibrar identidades internacionais diferentes. Primeiro, a de grande economia emergente. A partir dela, o Brasil ampliou o apoio do Estado a empresas nacionais, no apoio à exportação e obter mais espaços para os produtos brasileiros no exterior. Grandes empresários brasileiros acompanharam diversas vezes o presidente e seu chanceler em viagens internacionais com o intuito de obter novos negócios, enquanto o contexto econômico favorável do *boom* do preço das *commodities* auxiliou no crescimento do País e nas perspectivas favoráveis para a inserção internacional do período.

A segunda identidade foi a de porta-voz do mundo em desenvolvimento. Essa renovada importância atribuída às relações Sul-Sul induziu à formação de coalizões de geometria variável, como IBAS, BRICS; possibilitou a construção de reuniões interregionais, como as Cúpulas conjuntas da América do Sul com os Países Árabes e com a África; e, por fim, ampliou o papel atribuído ao Brasil na integração política e de infraestrutura sul-americana e nas relações com a África.

Pode-se dizer que, no período, o Brasil retomou traços de sua tradição mais forte, o globalismo, reinterpretando princípios observados na *Política Externa Independente* nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, e do *Pragmatismo Responsável*, na gestão de Ernesto Geisel, como a busca de autonomia, a prevalência do pragmatismo e a multiplicação de parcerias internacionais. Um dos principais objetivos teria sido aumentar a presença global do Brasil nas grandes instituições globais, visando reformá-las de modo mais favorável ao interesse brasileiro e das grandes economias emergentes – a partir de iniciativas individuais ou de coalizões e apoios do mundo em desenvolvimento.

A cooperação com a região ocupou espaço grande na agenda, ainda que sem adotar uma perspectiva que reduzisse a soberania do Brasil e sem institucionalizar laços que comprometessem os interesses globais do País. O ativismo brasileiro fez-se presente em casos até mesmo na América Latina, como, por exemplo, nas negociações para a construção da Unasul, e seus conselhos regionais, na liderança da operação de paz no Haiti – a MINUSTAH –, e na construção de fóruns e outras organizações regionais, como a APA, a ASA e a CELAC.

Nesse sentido, no período, a ênfase de política externa recaiu, principalmente, sobre as relações com a América do Sul e a África. Dentre os instrumentos empregados, observou-se a ampliação dos canais de comunicação diplomáticos, da cooperação técnica e dos financiamentos brasileiros a obras no exterior e países das duas regiões. O País também fez uso de suas agências nacionais, internacionalizando-as – como, por exemplo o BNDES, o IPEA, a Fiocruz, Senai, Senac etc – para apoiar a atuação diplomática. Porém, a postura brasileira frente a esses países não foi apenas política. Houve interesses econômicos diversos, manifestos no apoio à inserção de grandes empresas brasileiras nos mercados sul-americano e africano, e financiamento da infraestrutura regional e da internacionalização de empresas nacionais a partir do BNDES.

Já na gestão Rousseff, apesar de ter havido continuidade nos objetivos dos períodos Lula, não houve a mesma intensidade e interesse da presidência na construção da agenda política

externa brasileira. Pode-se dizer que não houve alteração na ênfase de inserção internacional em um momento de condições domésticas e internacionais diferentes, no qual o modelo de desenvolvimento anterior já demonstrava sinais de arrefecimento. No período, o Brasil reduziu seu ativismo nas principais linhas de sua política externa, como a América do Sul, África e as grandes coalizões globais, a despeito de continuar a considerá-las prioritárias.

Dentre as características da política externa nos governos Lula e Rousseff, algumas delas ofereceram contribuições para a articulação com a política de defesa. Os exemplos principais são: a busca de inserção internacional mais nacionalista; as relações mais estreitas com a América do Sul e África; a intensificação do uso de diversos recursos de política, como a cooperação técnica, agências nacionais, BNDES e até mesmo as Forças Armadas. Casos como a MINUSTAH e a Unasul foram a base para um alinhamento de objetivos com a política de defesa.

Portanto, as políticas externas de Lula e Rousseff, com uma ênfase de caráter mais político-estratégico e menos comercialista, forneceram substratos à articulação com a política de defesa brasileira. Daí, para verificar a interação entre elas, faz-se mister analisar os desenvolvimentos da política de defesa e alguns casos de interações entre elas para verificar se como foi esse processo. No próximo capítulo, far-se-á a análise da política de defesa nos governos Lula e Rousseff para, posterirormente, verificar como foi a interação entre as duas políticas em um estudo de caso.

# 3 POLÍTICA DE DEFESA DE VIEGAS A AMORIM: RENOVAÇÕES E RETROCESSOS

Para que se possa avançar para o estudo de caso sobre a articulação entre as políticas externa e de defesa, faz-se mister compreender como a política de defesa foi conduzida nos governos Lula e Rousseff. Como abordado na introdução do presente trabalho, há diversos entraves à articulação entre as duas políticas – muitos dos quais são problemas atinentes ao próprio setor de defesa no Brasil. Consideram-se, por exemplo, a baixa percepção de ameaças da população brasileira, o pouco apelo eleitoral da política de defesa, o reduzido interesse governamental na área, a tendência à autonomia institucional das Forças Armadas e a transição pactuada para a democracia.

Combinados, esses fatores diminuem a clareza da sociedade e do governo acerca da importância e do escopo de atuação da política de defesa do Brasil. Dessa forma, este capítulo pretende explorar os desenvolvimentos no campo da política de defesa nos três períodos em questão, focando-se nas gestões de cada Ministro à frente do MD. Com base nesses entraves à política de defesa, atentou-se para quatro principais elementos: (a) agendas; (b) principais ações; (c) relações civis-militares; (d) emprego das Forças Armadas.

Pretende-se compreender como os governos brasileiros tem lidado com a política de defesa e qual o direcionamento imputado sobre os militares nos últimos anos. Para tanto, o presente capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, aborda-se as gestões de José Viegas Filho, José Alencar e Waldir Pires no MD. Na segunda, analisa-se o mandato de Nelson Jobim, durante o segundo governo Lula. Na terceira, trata-se das gestões de Jobim e Celso Amorim no MD, já no governo Rousseff. Na quarta seção, realiza-se um esforço de síntese da política de defesa nos três governos analisados com o intuito de verificar qual foi sua contribuição no processo articulação com a política externa.

## 3.1 A fragilidade de um Ministério em construção

Em meados de 2002, o período eleitoral organizava as expectativas por mudanças de diversos setores sociais do Brasil. Militares, representantes de indústrias nacionais e trabalhadores criticavam os efeitos negativos dos ajustes econômicos empreendidos pela gestão anterior. Os atores político-sociais buscavam uma nova opção capaz de reduzir a austeridade e

retomar o investimento estatal. Visões de mundo apresentadas no período de campanha pelo candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, convergiram com algumas das demandas dos setores militares. Porém, havia reservas às posições mais radicais de esquerda adotadas pelo PT na década de 1990.

A palestra proferida pelo candidato Lula na Escola Superior de Guerra (ESG) em setembro de 2002 foi um exemplo de convergência de expectativas entre militares e o PT. Na ocasião, Lula apresentou propostas para a política de defesa brasileira na direção do que os militares aspiravam, especialmente, ao analisar a política internacional. Sob uma leitura de mundo mais realista[38], defendeu a necessidade de um programa nuclear para o país e criticou a adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Sua interpretação sustentava-se em uma proposta de curso de ação mais nacionalista e estatista[39]. Para ele, "estado forte" e "serviço militar obrigatório" eram condições *sine qua non* à inserção internacional mais assertiva do Brasil (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2002a; PROPOSTAS..., 2002).

Após a eleição de Lula, tais similitudes de visões de mundo não conduziram ao resultado almejado pelos militares. Do contrário, a Presidência empreendeu adiamentos no reaparelhamento e possível alargamento no escopo de atuação emprego das Forças Armadas fora dos limites da política de defesa do período. O contexto político doméstico ofereceu alguns insumos à compreensão dessa posição. Enquanto o governo buscava uma nova ênfase social, esbarrava na adoção de uma política econômica mais ortodoxa e restritiva.

A alternativa encontrada pelos articuladores do governo para o financiamento de investimentos e programas sociais ocorreu em detrimento de demandas salariais militares e do reaparelhamento das Forças Armadas. Em meados de 2003, o governo optou por adiar o programa de compras de novos caças da Força Aérea Brasileira, contingenciar a dotação orçamentária a aproximadamente três quartos daquela do ano anterior e empregar a engenharia militar do Exército na recuperação de rodovias do país (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2003a; WINAND; SAINT-PIERRE, 2003, p. 8).

Apesar do contexto nacional desfavorável, o novo Ministro da Defesa, José Viegas Filho, apresentou uma agenda política de reformas bastante ambiciosa. Sua própria indicação já era sinal de um interesse em mudanças no Ministério da Defesa. Por ser um diplomata de carreira, ao

---

38 Por *realista*, entende-se a interpretação das Relações Internacionais para a qual o *Estado* é ator central e as relações de poder são um traço definidor da política internacional.

39 A questão será aprofundada na sexta seção da dissertação.

assumir a pasta aguçou rusgas interinstitucionais entre as Forças Armadas e o Itamaraty. Os militares preferiam a escolha de um político de esquerda, Aldo Rebelo, a um membro do Ministério das Relações Exteriores (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2002b), posição que não incorreu em recuo da escolha presidencial.

A agenda de reformas de Viegas perfez questões que variaram desde aumentar a transparência da política de defesa até intensificar a participação da sociedade civil nos debates. Dentre os principais objetivos, pode-se destacar a atualização da PDN, a revitalização do debate com a sociedade civil, a elaboração de um Livro Branco de Defesa e a reestruturação da Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2003a, p. 230). Às prioridades anteriores de proteger a Amazônia[40], modernizar os equipamentos militares e reduzir a dependência de equipamentos militares externos, foram adicionadas contribuir para a integração regional na América do Sul e ampliar a cooperação internacional na área de defesa.

Parte de sua agenda teve impacto importante. O Ministro realizou um ciclo de debates entre diplomatas, jornalistas, militares, acadêmicos e parlamentares para refletir sobre a atualização do pensamento brasileiro em torno de cinco temáticas: Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma Estratégia para o Brasil; O Brasil no cenário internacional de Defesa e Segurança; As Forças Armadas e o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do País; Desafios na Atuação das Forças Armadas[41].

A participação do Itamaraty, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do BNDES foi um exemplo da tentativa de aumentar os contatos interinstitucionais no setor de defesa. Contraditoriamente, o número de participantes nos comitês de trabalho permanentes militares era maior que qualquer outra categoria nos eventos[42], um indicativo de que a participação de vários atores não visava necessariamente a democratização do processo decisório. O objetivo dos debates não foi formular uma nova política de defesa, mas apenas obter subsídios para o processo futuro (PINTO *et. al*, 2004, p. 7-8).

Porém, a agenda política de Viegas não avançou muito. A despeito de suas propostas reformistas, a maior dificuldade encontrada pelo Ministro proveio da fundamental questão acerca da definição do escopo de atuação das Forças Armadas. Se, no âmbito internacional, o Ministro

---

[40] Apesar da importância de contribuir para a paz na América Latina e no Atlântico Sul, como versa a diretriz “g” da PDN 1996, o Atlântico Sul não aparece como prioridade política nas exposições de Viegas Filho.

[41] O resultado dos debates foi apresentado em um conjunto de livros homônimos aos debates publicados pelo Ministério da Defesa entre 2004 e 2005.

[42] O grupo permanente do debate era composto por três diplomatas, quatro acadêmicos e treze militares.

conduziu o processo de implementação da bem-sucedida liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) junto com o Itamaraty[43], no nível doméstico, não conseguiu limitar o emprego policial das Forças Armadas, ainda que tenha logrado resistir às pressões políticas de governadores e congressistas.

Já no início de 2003, durante o carnaval do Rio de Janeiro, a governadora do estado, Rosinha Matheus, solicitou o envio de militares do Exército, Marinha e Força Aérea para patrulhar e manter a segurança da cidade, e teve seu pedido acatado pelo Presidente da República. No ano seguinte, solicitou novamente o emprego das Forças Armadas, desta vez em zonas de conflito com criminosos. O Ministro da Defesa rejeitou ambas as propostas baseando-se no argumento de que a governadora precisava reconhecer a incapacidade do Estado de gerir a segurança da região (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004b; OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004c).

As posições pessoais de Viegas não impediram que as Forças Armadas fossem empregadas novamente com poder de polícia em outras ocasiões e que a legislação fosse adaptada para abrigar o emprego de militares em atividades de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Em 2004, por exemplo, o governador de Minas Gerais, Aécio Neves, solicitou a presença de militares durante a greve de policiais militares do estado e foi contemplado. No mesmo ano, a nova Lei Complementar nº 117 tornou-se instrumento legitimador dos cursos de ação adotados até o momento. O texto regulamentou atividades subsidiárias do Exército, como apoio a obras e serviços de engenharia, seu poder policial em regiões fronteiriças e o auxílio de logística, inteligência e comunicações a outros órgãos de segurança do País na prevenção de delitos (BRASIL, 2004c).

Contudo, antes mesmo da nova lei, o Exército passou a realizar treinamentos especiais para esse tipo de operação já em 2003, e no ano seguinte anunciou a criação de uma Brigada Especial para GLO na cidade de Campinas (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2003b; OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004d). Ainda que estivesse se adaptando às demandas de governos estaduais, a Força terrestre via com reservas o emprego extensivo em operações de GLO. Tais restrições não eram suficientes para evitar a participação já que, na concepção da Força, as ações poderiam valorizar sua Estratégia de Presença (MISSIATO, 2012, p. 88).

---

[43] O tema será tratado com maior detalhe na sexta seção do presente trabalho.

É importante destacar que os recorrentes empregos domésticos das Forças Armadas divergiam bastante da agenda política de Viegas. No início de sua gestão, o Ministro já indicava os riscos desse processo. Defendia que a sociedade brasileira deveria definir melhor o escopo de atuação das Forças Armadas. Nas suas palavras:

> É a polícia o instrumento do Estado para reprimir atividades criminosas. Embora se possa compreender que – diante de demonstrações trágicas de desafio ao controle estatal por parte do crime organizado – autoridades e cidadãos bem-intencionados cogitem de um envolvimento mais direto ou continuado de uma instituição íntegra como as Forças Armadas em atividades de repressão ou de policiamento, há notáveis riscos que daí decorreriam e que temos o dever de evitar, para o bem da sociedade. (VIEGAS FILHO, 2003).

As divergências entre a agenda política de Viegas e as ações não estiveram limitadas ao emprego das Forças Armadas. A autonomia militar na condução da política de defesa e a fragilidade institucional do MD foram alguns aspectos que também dificultaram a consolidação das propostas do Ministro. De modo geral, Viegas encontrou dificuldades para impor sua autoridade sobre os militares em diversas ocasiões, citadas a seguir. Sua imagem e força política foram gradualmente desgastadas nos meios militar e político após tensões concernentes a aumentos salariais, compras de equipamentos, indicações às operações de paz e o regime castrense de 1964-1985.

No período, houve protestos contra os baixos salários e cortes no orçamento da defesa. Em tais ocasiões, observaram-se algumas tensões entre militares e o Ministro da Defesa. Dada a proibição constitucional de greve ou manifestação castrense, familiares representavam seus interesses. Em uma das manifestações, grupos pediram aumentos salariais dos militares da ativa, elevações do valor das pensões da reserva e a saída de Viegas do comando da pasta.

No contexto das negociações, o Comandante do Exército, Francisco Roberto Albuquerque, defendeu que os protestos eram democráticos e legítimos conquanto não ferissem a lei e a ordem. Já Viegas argumentou que elas apenas atrapalhavam as negociações (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004a; OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004b). Observava-se, portanto, falta de sinergia e subordinação entre o Ministro e o comandante.

O desgaste da imagem do Ministro também se fez presente em suas posições e escolhas sobre investimento e uso de recursos públicos. No concernente à compra dos novos caças da FAB, Viegas tinha maior interesse pelas aeronaves russas *Sukhoi 35* que pelas da Embraer contrariando as expectativas nacionalistas de alguns militares – ainda que pareceres técnicos

castrenses apoiassem a posição do Ministro. Outros casos, como da contratação de uma consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) sem licitação para realizar a reengenharia da gestão das Forças Armadas e o suposto uso de aviões da Força Aérea para transportar familiares, também foram mal recebidas pelos militares.

Segundo o Ministro, tanto suas escolhas de caças quanto de sistemas eram de caráter técnico e não político ou particular. Para ele, as críticas eram resistências burocráticas à atualização dos mecanismos de operação. Nesse contexto, tanto alguns militares quanto representantes da base industrial de defesa brasileira passaram a pedir sua saída da pasta (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004e).

Um terceiro exemplo de tensões civis-militares foi a escolha dos comandantes a serem encaminhados para a MINUSTAH. Na ocasião, Viegas solicitou que Comandante do Exército enviasse os nomes selecionados a ele para a aprovação. Porém, Albuquerque ignorou a ordem e anunciou-os diretamente em um ato de insubordinação à autoridade do Ministro. Buscando uma postura de mediação, Viegas acatou à decisão para evitar maiores tensões (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004e).

O estopim da degradação da relação entre o Ministro e os militares derivou de interpretações divergentes sobre o regime militar brasileiro entre o comandante e os comandados. Em 17 de outubro de 2004, jornais e revistas publicaram fotos atribuídas ao jornalista Vladimir Herzog, morto em 1975 nas instalações do Departamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) em São Paulo. As fotos foram vazadas pelo ex-cabo do Exército, José Firmino Filho, que entregou as imagens à Comissão de Direitos Humanos da Câmara.

Defronte à crise instaurada, o Centro de Comunicação Social do Exército publicou nota no dia 17 de outubro classificando a divulgação de fotos como revanchista e defendeu a ação das Forças Armadas contra "forças subversivas" (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004f; OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004g). O Ministro opôs-se à divulgação e, na ausência de retratação formal significativa, renunciou à pasta publicando uma dura nota sobre o caso:

> A nota divulgada no domingo 17 representa a persistência de um pensamento autoritário, ligado aos remanescentes da velha e anacrônica doutrina da segurança nacional, incompatível com a vigência plena da democracia e com o desenvolvimento do Brasil no Século XXI. Já é hora de que os representantes desse pensamento ultrapassado saiam de cena. (LEIA..., 2004).

O presidente Lula aceitou a resignação de Viegas Filho sem indicar qualquer punição ao Comandante do Exército. O Vice-Presidente da República, José Alencar, assumiu a pasta da defesa como forma de apaziguar as tensões. Pode-se dizer que as relações civis-militares não foram a causa principal para a queda de Viegas. Concorda-se com a hipótese de Martins Filho (2010, p. 300), segundo o qual não foram as tensões com os militares ou as posições do Ministro que resultaram em sua queda, mas sim a falta de respaldo presidencial às ações ministeriais.

A presidência procurava uma postura de mediação com os militares, pouco apoiando as posições do Ministro sobre as negociações salariais, orçamentárias e de investimento. A decorrência imediata foi um período posterior de representantes de baixo perfil político na pasta. No caso de Alencar, a redução do papel individual do Ministro teve raízes na pouca familiaridade que possuía com a temática. Em entrevista na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) em 2005, declarou que não tinha perfil adequado à pasta, pois não entendia do assunto: "não sou Ministro da Defesa, estou Ministro da Defesa" (OBSERVATÓRIO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2005b).

De postura conciliadora, Alencar foi bem recebido pelos militares. Sua passagem pelo MD foi breve, pois já em março de 2006 deixou a pasta para dedicar-se integralmente à campanha para a reeleição de Lula. Seria errôneo associar o baixo perfil adotado com uma possível irrelevância de sua gestão. No que concerne aos objetivos da política de defesa, o Ministro manteve a implementação do projeto em curso delineado por Viegas ao prosseguir com as reformas nas políticas setoriais de defesa.

O principal logro do período esteve no âmbito das políticas declaratórias. Em julho de 2005, o Decreto nº 5.484 atualizou a PDN. Inspirado nos subsídios fornecidos pelo ciclo de debates de Viegas, o texto aprofundou diversos conceitos adotados pelo Brasil. Ainda que tenha se apoiado em diálogos anteriores, o processo de formulação não incluiu participação do Poder Legislativo, nem outros setores da sociedade ou do Estado (VAZ, 2006, p. 5).

A nova PDN teve seu escopo ampliado ao delinear que a defesa era destinada a "ameaças preponderantemente externas" e não mais apenas para "ameaças externas", como na versão anterior. Desta forma, o documento funcionou como mecanismo legitimador das atividades subsidiárias do Exército, em consonância com a Lei Complementar nº 117 de 2004, abrindo precedentes para possível ampliação do emprego doméstico das Forças Armadas. Em

contrapartida, foram definidos oficialmente, pela primeira vez, os conceitos de Defesa e Segurança adotados pelo país:

> I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
> II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2005a, p. 2)

A introdução do conceito de "entorno estratégico" foi outro aspecto novidadeiro. O termo foi definido como área que envolve a América do Sul e estende-se até os países lindeiros da África (BRASIL, 2005a, p. 3). Observa-se que foi mantido o foco no desenvolvimento de capacidade dissuasória para o país, ao passo que o Brasil valorizou a lógica da confiança mútua e introduziu a noção de projeção extrarregional dos interesses de defesa do Brasil (VAZ, 2006, p. 3-4; SAINT-PIERRE, 2009, p. 2).

A relação com o Atlântico Sul e os países africanos retomou a dimensão marítima na política declaratória, antes muito restrita ao eixo amazônico. Por exemplo, ao analisar-se a agenda política inicial de Viegas era notável a priorização da Amazônia em detrimento de referências ao Atlântico Sul. Ainda sob a perspectiva das políticas setoriais de defesa, a gestão Alencar foi marcada pela continuidade e pelo avanço no diálogo entre o governo e a base industrial de defesa do Brasil.

No período, o MD publicou a primeira Política Nacional de Indústria de Defesa (PNID) do país, um documento que sistematizou os objetivos e interesses da política de defesa concernentes à base industrial do setor. O texto indicou alguns cursos de ação futuros, como "fortalecer da base industrial de defesa" e a "reduzir a dependência externa de produtos estratégicos de defesa" (BRASIL, 2005d).

A aproximação não foi esboçada apenas do ponto de vista formal, mas também com efeitos na instituição. A criação da Comissão Mista de Indústria de Defesa (CMID), derivada do antigo Fórum de Indústrias de Defesa, um novo espaço para aproximar o MD, governo e os empresários de defesa do país é um exemplo. Contudo, o comitê não atingiu o objetivo logrado por falta de regulamentação mais clara sobre os encontros e os atores presentes. O Brasil ficou, portanto, à mercê de reuniões ocasionais eventualmente solicitadas pelo Ministério da Defesa.

A gestão Alencar ainda construiu outras políticas setoriais. A primeira delas foi um planejamento centralizado de defesa, a Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa

(SISPEM). O documento teve o objetivo de "estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas" (BRASIL, 2005e, p. 1). Apesar de lograr maior clareza no planejamento, o SISPEM criava um método nebuloso de definição de prioridades no setor de defesa.

O texto indicou que o planejamento estratégico na área de defesa dependeria de fatores bastante subjetivos, tanto uma *Política Nacional* quanto um *Conceito Estratégico Nacional*. Ambos, porém, não eram transparentes e claros, mas eram "entendimentos implícitos nas atividades do País, que permeiam os campos da política, economia e da segurança e defesa" (BRASIL, 2005e, p. 3). Todos os documentos decorrentes – Política Militar[44], Estratégia Militar e as Doutrinas Militares – seriam inspirados nesses conceitos implicitamente definidos a partir da realidade política nacional subjetivamente definida pelos formuladores.

Por fim, a gestão Alencar também foi marcada pela expansão da abrangência do Programa Calha Norte e continuidade do emprego do Exército em obras de engenharia do governo federal (BRASIL, 2006c, p. 186). No setor aéreo, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Ainda que a questão não se referisse à política de defesa, o processo influenciou a gestão do MD já que a aviação civil também era regulada pela Aeronáutica.

As realizações observadas no período Alencar decorreram, no geral, de amadurecimento das iniciativas propostas durante a gestão Viegas. Porém, muitas das agendas defendidas pelo Ministro anterior não foram adiante, como, por exemplo, aquelas relacionadas com a ampliação do envolvimento da sociedade civil e com a busca de melhor delineamento do escopo de atuação das Forças Armadas. As posições de Viegas, de oposição ao uso dos militares em questões de segurança pública, também não encontraram respaldo no período Alencar. Novamente, o Exército seria empregado em duas grandes operações como força policial auxiliar.

Em fevereiro de 2005, a missionária estadunidense Dorothy Stang foi assassinada por grileiros no estado do Pará. Após a repercussão negativa do ocorrido, o governo decidiu enviar uma força-tarefa para reforçar o combate à grilagem no estado. Foram empregados 2.000 homens do Exército para auxiliar no patrulhamento efetuado em conjunto com outras instituições, como a Polícia Federal, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2005a).

---

[44] Alencar também auxiliou na atualização do documento reservado Política Militar de Defesa, de 2005, pela Portaria Normativa SPEAI/MD nº 400.

Em março de 2006, cerca de 1.500 homens do Exército também ocuparam 12 favelas no Rio de Janeiro em busca de armas roubadas do Estabelecimento Central de Transportes (CET) da Força, em São Cristóvão. Na ocasião, houve confronto armado entre o Exército e traficantes, resultando também na morte de um morador do Complexo do Alemão. A decorrência imediata do ocorrido foi a exposição à sociedade do inconveniente político de se empregar as Forças Armadas na resolução de problemas de segurança pública. O debate sobre a questão tornou-se mais politizado, ocupando as manchetes dos jornais e revistas da época. Muitos jornalistas, especialistas e editorialistas criticaram o uso de militares para isso. Ainda assim, o governo do Rio de Janeiro defendeu os resultados das ações nas favelas que tiveram a presença do Exército (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006a).

A gestão de Alencar foi bastante breve. Ao final de 2005, a hipótese de sua substituição já era aventada no Planalto. Em março do ano seguinte, as especulações concretizaram-se. Waldir Pires, ex-Ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, foi indicado para ocupar a pasta. Pires assume já sob pressões para ampliar o orçamento contingenciado (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006b; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006d).

O novo contexto do MD foi dominado pela crise no setor de aviação civil nacional e pelo início de um amplo projeto de investimento estatal em diversos setores sob a égide do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Alguns militares até aventavam a hipótese de incluir os programas estratégicos das Forças Armadas no escopo do novo plano do Estado para dirimir os efeitos dos contingenciamentos. Porém, a despeito de um potencial cenário otimista no campo do investimento a partir de 2007, as marcas de sua gestão foram as sucessivas crises e a condução de uma agenda política de pouca relação com a área de Defesa, enquanto prosseguia com a implementação lenta do projeto anterior de Viegas.

No concernente aos objetivos da política de defesa, prosseguiu-se com as agendas anteriores. Foram consolidados alguns poucos projetos, como a publicação de um conjunto de Ações Estratégicas para a Política Nacional de Indústria de Defesa (BRASIL, 2006b)[45], consequência da PNID, e a atualização da Estratégia Militar de Defesa[46], a partir da metodologia do SISPEM (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006c).

---

[45] É interessante notar que o documento foi assinado ainda na gestão de José Alencar.
[46] Documento reservado. Aprovado pela Portaria Normativa SPEAI/MD nº 578 de 26 de dezembro 2006.

A despeito de ser politicamente fraco, Waldir Pires foi bastante enfático na defesa da postura política do ex-Ministro Viegas sobre o emprego das Forças Armadas. Adotou até mesmo posturas menos flexíveis que seus antecessores. Durante sua gestão, as Forças Armadas foram utilizadas extraordinariamente apenas durante a visita do Papa Bento XVI ao país (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007f). Ainda assim, o governo do Rio de Janeiro demonstrou, outra vez, sua dificuldade de lidar com o problema da segurança pública no estado. Em meados de 2007, o governador Sérgio Cabral encaminhou um ofício solicitando à Presidência da República tropas federais para patrulhar as ruas da capital e auxiliar no combate ao crime organizado.

Pires e o novo Comandante do Exército à época, Enzo Martins Peri, opuseram-se veementemente ao uso policial das Forças. O Ministro afirmou que o Exército “não tem poder de polícia”. Foi endossado pelo Comandante da Força, que declarou apenas ser possível atender o governador se ele anunciasse a incapacidade de cumprir seu dever constitucional de prover a segurança. Para Martins Peri, o Exército iria atender qualquer pedido efetuado pela Presidência. Apenas apresentaria ressalvas a propostas de realizar patrulhamento extensivo, pois qualquer ação das Forças Armadas para GLO deveria ser “pontual e episódica”.

O posicionamento dessas autoridades esboçou a negativa do MD ao pedido de Cabral em 14 de junho. A nota evocou os textos do Artigo nº 144 da Constituição Federal e o artigo nº 15 da Lei Complementar nº 97 de 1999[47]. A mensagem reforçou que a preservação da ordem pública era responsabilidade da Polícia Federal podendo as Forças Armadas legalmente ser empregadas somente se não houvesse mais capacidade do estado em gerir a segurança (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007h).

O esforço de Pires em manter o emprego das Forças Armadas dentro do escopo constitucional contrastou com o represamento da agenda política do MD em uma temática de pouca relação com a defesa nacional: a crise no setor aéreo nacional. Em 29 de setembro de 2006, o jato particular *Legacy* da Embraer, alugado por um grupo estadunidense, chocou-se com o *Boeing 737-800* da companhia aérea Gol com 154 passageiros abordo. Após o incidente, apenas os passageiros do *Legacy* sobreviveram.

Considerado o maior acidente aéreo da história da aviação civil brasileira até então, desencadeou uma crise política no setor. Em julho de 2007, outra ocorrência agravaria mais a já

[47] O artigo versa sobre o emprego das Forças Armadas. Para mais detalhes, ver Brasil (1999).

complexa crise. Uma aeronave *Airbus A-320* da empresa TAM derrapou na pista do aeroporto de Congonhas e chocou-se contra o prédio da empresa na avenida Washington Luís, matando cerca de 199 pessoas. Descrevem-se a seguir os eventos ocorridos entre os dois acidentes para ilustrar as dificuldades de gestão que o MD enfrentou.

Findo o primeiro caso, em setembro de 2006, investigações da Força Aérea Brasileira concluíram que os controladores de voo eram os principais responsáveis (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006e). A posição das autoridades militares inspirou a formação de manifestações da categoria. No período de 2006-2007, o grupo realizou paralisações em todo o país, que atravancaram o tráfego aéreo nacional. Porém, o *status* militar dos funcionários proibia-os de realizar qualquer movimento grevista, classificado como motim. Como resultado, o Comando da Aeronáutica afastou diversos amotinados e abriu inquéritos policiais militares para investigar a questão.

O problema de fundo era duplo. Provinha tanto da postura das companhias aéreas que praticavam *overbooking* de forma abusiva e empregavam aeronaves sem condições de voo; quanto da condição de hibridismo institucional[48]. Acusados de responsáveis pelos acidentes, os controladores de voo respondiam simultaneamente a códigos civis e militares. Estavam, portanto, subordinados tanto à Aeronáutica quanto à Anac e a Infraero.

Tal situação foi a gênese das primeiras tensões entre o Ministro da Defesa e o Comandante da Aeronáutica. Pires posicionou-se favoravelmente ao movimento. Defendeu a desmilitarização do controle aéreo do país e aconselhou o grupo a “ser forte” e “resistir”. Já as Forças Armadas adotaram o caminho oposto. O Exército aquartelou os controladores de voo enquanto o Comando da Aeronáutica obteve carta-branca de Lula para endurecer o posicionamento contra os amotinados (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006f; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007b). Observa-se que houve posições contraditórias das autoridades civis que dificultaram ainda mais a resolução da crise.

Iniciado o segundo mandato, Lula reuniu-se com Pires para tratar da questão. Após o encontro, decidiu substituir os Comandantes das Forças Armadas. Indicou para o Exército, o general Enzo Martins Peri; para a Marinha, o almirante-de-esquadra, Júlio Soares de Moura; e

---

[48] Termo cunhado por D’Araújo (2010).

para a Força Aérea, o tenente brigadeiro-do-ar, Juniti Saito. Indisposições sobre a hierarquia no MD e posturas autônomas dos chefes anteriores motivaram a decisão.

Por exemplo, o ex-comandante do Exército, Albuquerque, havia entrado em atrito com decisões dos ex-Ministros Viegas Filho e Alencar anteriormente. Já o ex-chefe da Aeronáutica, Luiz Carlos Bueno, também fora foco de tensões. Teve confrontos pessoais com Pires e aspirou intervir na escolha de seu sucessor. O nome de Paulo Roberto Rörig de Brito até já havia sido indicado por ele (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2006f).

Nos meses seguintes a crise agravou-se. Em março, controladores de voo de Brasília e de mais quatro capitais paralisaram por algumas horas 49 aeroportos do país (MARTINS FILHO, 2010, p. 288). Representantes da categoria pediam aumentos salariais, melhores condições de trabalho e desmilitarização do setor. O Ministro da Defesa, desgastado com o governo e os militares, ainda logrou levar a cabo estudos para desmilitarizar o setor.

Porém, as contradições nas ações do governo prosseguiam. Enquanto Pires organizava as propostas, a Aeronáutica não se pronunciava sobre as reformas em estudo e continuava a efetuar prisões por insubordinação (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007c; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007d)[49]. Lula então indicou os Ministros do Planejamento, Paulo Bernardo, e do Trabalho, Carlos Lupi, para negociarem sem romper com a hierarquia militar.

A opção por preservar a hierarquia castrense foi também motivo da fragilização do MD. As negociações se seguiram à revelia de Pires. A postura tíbia do Ministro da Defesa não passou despercebida pelo presidente. Lula havia aventado a hipótese de substituí-lo por alguém com mais força política e adotar nova agenda de reformas para fortalecer o MD (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007e). No início de 2007, houve até mesmo um convite frustrado ao ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. Ainda assim, as especulações acerca da substituição de Pires materializaram-se somente com o segundo acidente da aeronave da TAM, em junho.

Depreende-se que a crise aérea e a gestão Pires concluem um primeiro ciclo de grande tibieza institucional no Ministério da Defesa e recorrentes tensões civis-militares. Dentre as análises mais pessimistas (ZAVERUCHA, 2005) e mais moderadas sobre o período (MARTINS FILHO, 2010; MISSIATO, 2012; WINAND; SAINT-PIERRE, 2007), a falta de interesse na

---

[49] Segundo Missiato (2012, p. 108), a FAB arquivou as propostas de desmilitarização do setor ao final da CPI no fim de 2007.

pasta da Defesa e o parco respaldo presidencial às ações do Ministro tornam-se ponto de consenso.

Por esta razão, concorda-se com a acurada afirmação de D'Araújo (2010, p. 171-172) sobre a crise aérea: "não se tratou, portanto, de um específico problema militar, mas de uma injunção de problemas que atestam a pouca atenção que os governos civis vêm dando ao tema militar e ao Ministério da Defesa recém-criado". O caso é também um exemplo sintomático da situação da política de defesa no período, tanto pela posição corporativa dos militares em prol da manutenção de suas atribuições quanto pela desarticulação das autoridades civis no trato dos temas direta ou indiretamente relacionados às Forças Armadas (D'ARAÚJO, 2010, p. 171-172; MISSIATO, 2012, p. 109-110; OKADO, 2012, p. 67).

## 3.2 A retomada da agenda de defesa

Em março de 2007, o governo indicou o interesse de um novo nome forte para o MD, capaz de levar a termo um ambicioso programa de reformas. Dentre as ações anunciadas, estavam dobrar o orçamento, reformular o controle de voo nacional, adquirir novos caças e construir os submarinos nacionais. Ainda assim, a gestão Pires estendeu-se por mais alguns meses até que o agravamento da crise aérea tornasse sua posição insustentável. Nesse contexto, Nelson Jobim mudou de posição e aceitou o convite do presidente. Na posse do novo Ministro, Lula afirmou que o objetivo da nova gestão era "criar" o Ministério da Defesa, que até então só existia no papel (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007i).

A Jobim coube a responsabilidade de encabeçar um novo projeto reformista. Foi o primeiro Ministro da pasta tanto com vocação quanto com força política (MARTINS FILHO, 2010, p. 301). O renovado interesse governamental na área também resultou em forte respaldo às suas decisões. À época, o embaixador estadunidense no Brasil, Clifford Sobel, reconheceu a posição política privilegiada de Jobim. Mencionou em um telegrama ao Secretário de Defesa do país que se tratava do "primeiro Ministro da Defesa forte do Brasil" (PARA EMBAIXADOR..., 2010).

Quando de sua posse, o cenário nacional da política de defesa era bastante controverso. Ainda assim, sua gestão foi marcada por amplas reformas nas políticas declaratórias do país, na atuação internacional de defesa, no fortalecimento institucional do Ministério da Defesa e na

renovação dos incentivos à base industrial de defesa do Brasil. Contudo, também representou a derrota das agendas políticas contrárias ao emprego policial das Forças Armadas de Viegas e Pires. O próprio Jobim reconheceria a difícil conjuntura:

> Ao aceitar esse enorme desafio, depois de algumas negativas, *disse ao presidente que precisaria de forte respaldo político – e o tive* – para levar à frente basicamente cinco ações. A primeira, debelar a crise na aviação civil e no sistema de controle de tráfego aéreo, àquela altura instalada no próprio Palácio do Planalto. [...] A segunda ação era traçar um plano diretor para o setor de defesa que passasse a balizar as ações do Estado num curso de médio e longo prazo. Terceira, consolidar o controle civil sobre a política de defesa. Quarta, fortalecer o Ministério da Defesa, naquele momento realmente frágil, não só no sentido estrutural mas político. E quinta e última, estabelecer um vínculo muito claro entre a Defesa e o projeto de desenvolvimento do país. (BRASIL, 2010i, p. 155, grifo nosso).

O Ministro contornou a crise aérea com suas ações mais firmes perante os militares e a gestão da aviação civil, modificando a direção da Infraero, desmilitarizando e despolitizando o setor, e ampliando o papel do MD ao criar uma nova Secretaria de Aviação Civil no ministério. Também fortaleceu o papel da Anac e juntamente com o governo trabalhou nas concessões dos principais aeroportos do país no contexto sob a égide do PAC.

Além do respaldo político, observa-se que Jobim trabalhou com mais espaço orçamentário para suas ações, ainda que sem alterar a estrutura dos gastos em defesa do Brasil. Concessões aeroportuárias, ampliação do orçamento da pasta da Defesa em 54% em 2008 e os aumentos salariais para os militares da ordem de 47,9% são alguns exemplos do respaldo financeiro obtido pelo Ministro (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007k; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2008a).

Os objetivos da política de defesa de sua gestão foram um ponto de inflexão. A ação mais importante foi a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), documento responsável pelas diretrizes concretas de implementação da PDN. Em setembro de 2007, Lula anunciou a criação do Comitê Ministerial para a formulação de um novo plano estratégico nacional (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007k). O grupo seria presidido pelo MD em coordenação com o novo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Mangabeira Unger. Faziam-se presentes também os Ministros do Planejamento (MP), Orçamento e Gestão (MOG), da Fazenda (MF) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), assistidos pelos Comandantes das três Forças (BRASIL, 2008, p. 5).

O debate interministerial para a construção do documento poderia ser um indicativo de aproximação entre atores das políticas externa e de defesa no Brasil. Porém, como observou-se, o MRE, e até mesmo o MDIC – peças-chave no debate da ambiciosa proposta de incentivo à base industrial de defesa –, estiveram ausentes na formulação.

O absenteísmo do Itamaraty no Comitê formulador não significou que não houve consultas nos debates. Versões do documento foram debatidas no MRE, assim como com partidos políticos, da situação e representações industriais, como a FIESP[50]. Segundo Jobim, "houve duras discussões no Itamaraty, como sobre o protocolo adicional do TNP, em que as posições da Defesa não coincidiam com as do Itamaraty" (BRASIL, 2010c, p. 157-158).

Críticas e desconfianças ao processo também foram evocadas pelos militares e pela própria sociedade civil. Jobim declarou que os representantes do Alto Comando das Forças não acreditavam muito em um documento estratégico elaborado principalmente por civis (BRASIL, 2010, p. 157). Alguns militares criticaram o pouco espaço que tiveram na formulação e apontaram o risco de uma suposta "politização da defesa" em curso. Argumentaram que a centralização do orçamento e da política de compras sob o guarda-chuva do MD abriria precedentes para casos de corrupção (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2009a).

Diferentemente de Viegas, Jobim optou por não consultar muito a sociedade civil. Ainda que o documento ressaltasse a importância do "maior engajamento da sociedade nos assuntos de defesa" (BRASIL, 2008, p. 44), Winand e Saint-Pierre (2010, p. 18) afirmaram que, se houve algum debate, foi encabeçado pelos próprios acadêmicos. A formulação do texto a portas fechadas pode ser compreendida pela posição pessoal do próprio Ministro. Em 2007, Jobim declarou que considerava mais producente desenvolver uma versão inicial do documento a ser debatida com a sociedade do que realizar um amplo debate nacional[51] (OKADO, 2012, p. 86).

O Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008 publicou a versão final da END. O novo documento, de tom bastante nacionalista e soberanista, ressaltou a importância de o Brasil preparar-se para "ascender ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação" (BRASIL, 2008b, p. 8). Dividido em três eixos principais – a reestruturação das Forças Armadas;

---

[50] No caso da base industrial de defesa, foram conduzidos quarto "Simpósios de Defesa Nacional", coordenados pelo Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do MD, o general de Exército José Benedito de Barros Moreira (MINISTÉRIO..., 2007).

[51] A declaração completa foi extraída de Okado (2012, p. 112): "Eu não acredito em um debate aberto, completamente aberto, que acaba não tendo nada. Então, a idéia é termos um *paper* inicial, e esse papel ser um referencial para a discussão, nem que seja para negá-lo integralmente. Mas pelo menos tem início a discussão."

a reorganização da indústria de material de defesa; e o futuro do serviço militar obrigatório – logrou estabelecer ações para os três recém-delineados setores estratégicos do país: nuclear, espacial e cibernético. Também definiu a orientação geral para o preparo dos militares do País baseada no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

A END foi uma oportunidade importante de aproximação entre as políticas externa e de defesa. Primeiro, permitiu o alinhamento de objetivos políticos entre ambas (ROCHA, 2011, p. 44). A prioridade estratégica reorientada para o Atlântico Sul e a região amazônica denota que tanto as relações com a África quanto com a América do Sul tornaram-se componentes essenciais da política de defesa do Brasil. À época, a política externa do período também realizava um esforço sistemático de aproximação com os países africanos e de integração sul-americana.

A "cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa da região" (BRASIL, 2008b, p. 16) foram outros componentes importantes para a relação entre as duas políticas. Sob os auspícios do recém-criado Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), a integração regional entrou na agenda da política de defesa, ainda que com ênfase bem mais modesta do que nos discursos da política externa e da PDN de 2005.

No concernente às operações de paz, o documento não foi específico sobre quais seriam as situações prioritárias para a participação brasileira. Assegurou apenas que o Brasil "deverá ampliar a participação em operações de paz" (BRASIL, 2008b, p. 62) e propôs a criação de um centro integrado de treinamento, que, em 2010 consolidar-se-ia como o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

A END também vinculou as atividades da defesa e do desenvolvimento nacional. Seja pela ótica de legitimar os gastos em defesa frente à sociedade, seja pela inspiração no binômio da ESG "segurança-desenvolvimento", a nova imbricação conceitual abriu precedentes para a cooperação interinstitucional entre o MD e outras burocracias nacionais. Por exemplo, para atingir o objetivo de maior autonomia científica e tecnológica no campo da base industrial de defesa seriam centrais contatos com outros ministérios, como MCTI, MOG, MF, MP e demais atores envolvidos nos setores econômico-tecnológicos do País.

O cronograma ao final do documento demonstrava tal necessidade, atribuindo responsabilidades conjuntas a diversos ministérios e agências nacionais. Como consequência, o conceito de defesa foi alargado na prática política, aproximando-o mais de uma estratégia de

segurança ou de uma Grande Estratégia do que necessariamente de uma estratégia de defesa (OLIVEIRA, 2009, p. 76; ROCHA, 2011, pp. 44-45; SAINT-PIERRE, 2009, p. 22).

Os avanços importantes iniciados com sua publicação também conviveram com algumas contradições. Diversos analistas alertaram que a END não foi suficiente para definir um claro projeto de Força para o Brasil e nem mesmo para estruturar as Forças Armadas no longo prazo. Rocha (2011), por exemplo, afirmou que a END constituiu "uma espécie de pacto político entre civis e militares" sem ser capaz de definir uma hierarquia de objetivos políticos em possíveis casos de contingenciamentos orçamentários:

> Documentos desta natureza apenas têm efeito se vincularem as vontades, o que implica um processo de negociação que os legitime perante cada ator envolvido em sua elaboração. Neste processo, cada força procura avançar em suas prioridades, de modo a comprometer as demais na sua realização, tornando-as mais factíveis. (ROCHA, 2011, p. 48).

Tal interpretação é bastante pertinente, especialmente se analisada sob a ótica da continuidade de interesses históricos das Forças Armadas no documento. Alguns dos objetivos dispostos são consonantes com os planejamentos individuais de cada Força sem necessariamente implicarem mais eficiência econômica ou política na implementação dos objetivos da política de defesa do Brasil (ALMEIDA, 2010b; OLIVEIRA, 2009; ROCHA, 2011; SAINT-PIERRE, 2009).

Pode-se citar dois grandes exemplos. Primeiramente, a inclusão da Estratégia de Presença no trinômio orientador das Forças Armadas. Cabe notar que se trata de uma concepção tradicional do Exército brasileiro, existente em documentos prévios e bastante cara ao processo de institucionalização da Força. Ceará (2011, p. 126) ressaltou que a Sistemática de Planejamento do Exército nº 4 (Siplex-4) de 2002 já garantia importância a uma estratégia baseada em capacidades e sustentada na presença.

Esse conceito está relacionado ao papel histórico autointitulado pelo Exército de "construção da nação", ocupando regiões nas quais o Estado não se fazia presente. A relação entre a "presença" e a "mobilidade" requisitada pela END não é de fácil harmonização. Para Saint-Pierre (2009, p. 10), não há conciliação possível entre as estratégias de mobilidade e presença, pois se esta demanda "onipresença" no território nacional, aquela requer Forças Armadas leves e móveis.

Em segundo lugar, o projeto do submarino nuclear brasileiro tem sido um objetivo histórico da Marinha do Brasil desde a década de 1970. Naquele período, a diplomacia brasileira

também passou a buscar a autonomia tecnológica defronte às negociações do TNP. Nesse contexto, a Força estabeleceu um programa nuclear para empreender a tarefa na expectativa de obter efeitos positivos para o monitoramento marítimo brasileiro e a projeção de poder no Atlântico Sul (CERVO, 2008, p. 205; LUÍS, 2013, p. 65-66; MARTINS FILHO, 2011, p. 277).

Para alguns analistas, submarinos nucleares são economicamente mais dispendiosos sem apresentar os ganhos operacionais que se poderia obter com alguns submarinos convencionais (SAINT-PIERRE, 2009, p. 23). Poderia haver, portanto, outra possível contradição entre a aplicabilidade econômica e a expectativa histórica das Forças Armadas.

Apesar de alguns aspectos dúbios, a END gerou efeitos práticos importantes para a condução da política de defesa. Houve, principalmente, grandes mudanças na gestão dos processos no âmbito do MD. Com base no Decreto nº 7.276 e na Lei Complementar nº 136, ambos de agosto de 2010, foi reforçado o papel do Ministro na cadeia de comando, criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), reorganizadas secretarias e centralizada a política de compras de material de defesa sob a égide de um novo órgão. O objetivo foi fortalecer o papel do Ministro na cadeia de comando e centralizar o processo de gestão das Forças Armadas sob sua alçada.

Também em consonância com a END, a Lei 11.631 de 2007 e o Decreto 6.592 de 2008 criaram e regulamentaram o Sistema Nacional de Mobilização Nacional (SINAMOB). Tratou-se de um mecanismo que definia os cursos de ação da Presidência da República em caso de agressão estrangeira do país. Três aspectos referentes aos SINAMOB são relevantes. Em primeiro lugar, o texto define pela primeira vez o que o país entende por “agressão estrangeira”[52].

Em segundo lugar, o documento expõe que se faz necessário maior cooperação intersetorial, distribuindo-se algumas responsabilidades entre ministérios e agências. A capacidade de mobilização é um aspecto importante porque representa a diferença entre a força real, recursos diplomáticos ou militares efetivamente empregados na ação externa, e a potencial, recursos humanos e materiais disponíveis, de determinada unidade política. Segundo Aron (2002, p. 101), a força de determinado grupo é determinada justamente por seu potencial de mobilização. Tratar mais acuradamente da questão no Brasil significaria, em última instância, definir mais claramente as capacidades militares presentes para os objetivos políticos visados.

---

[52] Segundo o documento: “são parâmetros para a qualificação da expressão agressão estrangeira, dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional” (BRASIL, 2008a).

Já a relação com a base industrial de defesa e o reaparelhamento das Forças Armadas também foi retomada no período. A gestão Jobim coadunou com a retomada do projeto de compras de caças da Força Aérea, o FX-2. O MD definiu os três finalistas da licitação, os *F-18 Super Hornett*, da *Boeing*, os *Rafale*, da francesa *Dassault* e os *Gripen NG*, da sueca *Saab*. Também apoiou a produção dos aviões cargueiros da *Embraer*, *KC-390*, com aportes de investimento do BNDES e encomendas de algumas unidades.

Os avanços adotados nos prismas conceituais e institucionais contrastaram com as posições referentes ao emprego doméstico das Forças Armadas. Já no início de seu mandato, Jobim acordou com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, que o Exército faria o patrulhamento de algumas regiões da capital fluminense (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007j). Na ocasião, o Ministro posicionou-se sobre o tema de forma bastante diferente de Viegas e Pires.

Para ele, se houvesse algum estatuto regulador do emprego das Forças Armadas em segurança Pública não havia problemas em utilizá-las nessas atividades. Por isso, defendeu revisões na Constituição Federal para que o Estado pudesse empregar os militares contra a criminalidade se necessário. No entendimento de Jobim, “as Forças têm a expertise para tratar de problemas urbanos, como fazem no Haiti, com absoluta competência” (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007k; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2008b).

O acordo com o Cabral resultou na ocupação do Morro da Providência sob a justificativa de implementar projetos sociais. Porém, o ônus de fazê-lo brevemente far-se-ia claro. Em junho de 2008, 11 militares envolveram-se na entrega de três jovens moradores a traficantes do Morro da Mangueira, sob comando de uma facção rival àquela dominante na Providência. As ações logo resultaram em um inquérito da Polícia Civil. A investigação revelou que os documentos que legitimaram a operação eram inadequados, pois se inseriam na categoria de GLO, algo bastante diferente do que vinha sendo aplicado na Providência. Como consequência, o Tribunal Regional Federal do Rio de Janeiro e o Tribunal Regional Eleitoral exigiram a saída imediata dos militares (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2008b).

O resultado pífio da operação em 2008 não impediu Jobim de empregar novamente as Forças Armadas com papel de polícia no Rio de Janeiro. Em dezembro de 2010, o MD assinou um novo acordo com o governador do estado. Desta vez, Jobim criou uma Força de Pacificação

(FPaz) nos Complexos Alemão-Penha inspirada nos logros da MINUSTAH. A intervenção foi amparada por documentos mais detalhados. Foram esclarecidas as obrigações e funções das agências envolvidas; criadas regras de engajamento para as Forças Armadas; e diretrizes com deveres do Comando do Exército, EMCFA e das polícias. Ainda assim, os militares tiveram funções policiais tradicionais como "patrulhamento, revista e prisão em flagrante e integrada por 'meios de segurança pública do Estado'" (BRASIL, 2010e, p. 1).

Na gestão Jobim também se observaram significativamente menos tensões do que nas gestões anteriores. Ainda assim, houve alguns casos de insubordinação. A primeira delas ocorreu no debate sobre a demarcação das terras indígenas da reserva Raposa-Serra do Sol, em Roraima. À época, houve a ocupação ilegal de arrozeiros na região, fato que dividiu posições de representantes de governo.

Em palestra no Clube Militar do Rio de Janeiro, o comandante militar da Amazônia, general Augusto Heleno criticou fortemente a política indigenista do país. Em especial, a impossibilidade de trânsito de brasileiros não-indígenas nessas terras. Tal postura respaldava-se na Estratégia de Presença do Exército brasileiro. Segundo um militar da reserva, tais políticas afetavam a defesa do país: "o vazio de poder interno devido atrai poder externo indevido" (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2009b). Sem a exoneração do general, a opção para solucionar o caso foi pela mediação. Sob recomendação de Lula, Jobim reuniu-se com Heleno para debater os pronunciamentos. O resultado foi o fim de suas manifestações públicas sobre o tema, sem maiores prejuízos à sua carreira.

A questão da abertura dos arquivos militares e do direito à memória do regime militar também foi outro aspecto que aguçou tensões civis-militares. Em 2007, por exemplo, foi lançado o livro Direito à Memória e à Verdade, produzido pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. O texto realizava um balanço dos 11 anos de trabalho da comissão. Após o lançamento, representantes de diversos órgãos de governo foram convocados para debatê-lo.

Ao saber que o Alto Comando do Exército também fora convocado para a discussão, Jobim enviou um emissário civil ao quartel-general de Brasília para reforçar que não seriam tolerados atos de insubordinação. Até mesmo ameaçou destituir Martins Peri e altos representantes. Dessa forma, não houve manifestações oficiais negativas por parte do Alto Comando (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2007k).

Alguns representantes dos clubes militares e oficiais da reserva classificaram os movimentos como “revanchistas”.

Porém, observa-se que opiniões contrárias não foram suficientes para causar constrangimentos na liderança política do Ministro da Defesa. Até porque debates posteriores sobre a revisão da Lei de Anistia, de 1979 não encontraram respaldo na posição de Jobim[53]. O Ministro possuía posturas similares a Martins Peri, opondo-se à revisão. Ainda que o debate sobre a revisão não avançasse, o tema do direito à memória e arquivos militares continuou a ganhar mais espaço. Ao final de 2008, por exemplo, o governo enviou ao Congresso Nacional um projeto de uma Lei de Acesso à Informação. O objetivo era ampliar a transparência do Estado em diversas áreas e obrigar órgãos de governo a fornecer informações aos cidadãos sobre quaisquer documentos solicitados.

No mesmo período, foi proposto o projeto *Memórias Reveladas* ao legislativo. Instituído em meados de 2009, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e do Arquivo Nacional, o intuito foi produzir um site com documentos coletados entre o período de 1964 e 1985[54]. As propostas de busca de transparência e memória do período militar também encontraram resistências de alguns militares. Porém, diferentemente de outrora, não foram suficientes para degradar a imagem do Ministro da Defesa ou gerar casos graves de insubordinação.

Dessa forma, depreende-se que a gestão Jobim adotou um caráter transitório. Foi marcada pela retomada da defesa na agenda política do MD e por reformas que orientariam melhor a política de defesa do Brasil. A crise do setor aéreo, os casos de insubordinação e a fragilidade dos últimos representantes da pasta motivaram o maior respaldo governamental garantido ao novo ministro. A criação da END foi o marco conceitual mais importante para as reformulações do ministério e a construção de uma diretriz governamental mais clara para a defesa nacional.

Outros fatores que também possibilitaram a agenda reformista foram tanto a adoção de uma política externa mais assertiva na direção da integração na América do Sul quanto o maior respaldo financeiro – seja por disponibilidade orçamentária, seja pelo lançamento do PAC. Havia,

---

[53] No concernente ao direito à memória, Jobim possuía posições convergentes com aquela de alguns grupos militares do país. Opunha-se à revisão da Lei de Anistia e defendia que uma possível Comissão Nacional da Verdade investigasse tanto violações de direitos humanos realizadas pelo Estado brasileiro quanto por grupos guerrilheiros de esquerda. Tal posicionamento levou-o a discussões e divergências públicas com o Ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo Vannuchi.

[54] O acervo Memórias Reveladas ainda está em vigor. Disponível: <http://www.memoriasreveladas.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>. Acesso em: 05 jan. 2015.

portanto, mais apoio do governo a posições mais rígidas do Ministro da Defesa defronte aos militares e maior espaço no orçamento para que também fossem corrigidas algumas defasagens salariais. Nesse sentido, casos de insubordinação foram minimizados pelos avanços institucionais encabeçados pelo novo ministro e pela posição política firme que apresentou diante dos comandantes das Forças Armadas.

Nota-se que não houve apenas ações no sentido de limitar os interesses dos militares, mas também de contemplar alguns de seus interesses, principalmente no campo do reaparelhamento e da revitalização da base industrial de defesa. Porém, a agenda política positiva de Jobim contrastou com sua interpretação sobre o emprego doméstico das Forças Armadas. O governo legitimou a atuação dos militares em segurança pública ao atender às solicitações do governador do Rio de Janeiro nos complexos da Providência e Alemão-Penha no Rio de Janeiro. Em última instância, a gestão Jobim significou também a derrota das agendas de Viegas e Pires sobre o emprego das Forças Armadas.

### 3.3 O novo Ministério da Defesa e o nebuloso escopo de emprego das Forças Armadas

Terminado o segundo mandato de Lula, Dilma Rousseff, assumiu a Presidência da República. O contexto nacional tornava-se menos favorável que aquele de seu antecessor. Houve decréscimo no valor internacional das *commodities* agrícolas e as medidas econômicas adotadas para resistir à crise financeira global passaram a apresentar menos resultados. Para a agenda da política de defesa significou um cenário desafiador, pois o MD era um dos maiores orçamentos federais, e na lista de cortes orçamentários seria um dos primeiros a serem aventados.

De fato, houve contingenciamentos de 26,5%, 24,06% e 23,64% nos anos de 2011, 2013 e 2014 (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2012; BECK; JUNGLUT, 2014). Tais cortes poderiam prejudicar a continuidade dos programas estratégicos e definir nova conjuntura adversa à implementação da END. Por isso, o principal desafio aos ministros do período foi a manutenção da continuidade de recursos para a pasta.

Dois Ministros da Defesa ocuparam o cargo no período. Até meados de 2011, Jobim continuou à frente da pasta. Sua substituição começou a ser aventada após declarações polêmicas tecidas por ele. Em junho, afirmou que havia votado no candidato da oposição ao governo, José

Serra, durante entrevista. Logo após discursou no Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) utilizando-se da citação do dramaturgo Nelson Rodrigues, de que “os idiotas perderam a modéstia”.

A declaração foi interpretada pela mídia nacional e por Rousseff como uma referência ao governo. Porém, o estopim para sua saída foi a entrevista que concedeu à revista Piauí (DIEGUIZ, 2011). No texto, criticou a Ministra da Secretaria de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, e a Ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann. A presidente foi pouco tolerante às posições de Jobim e optou por demiti-lo (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011e).

Com a saída de Jobim, Rousseff anunciou o nome de Celso Amorim para a pasta. Ex-Ministro das Relações Exteriores, Amorim indicava o reforço do interesse de aproximar as políticas externa e de defesa. Porém, alguns setores castrenses criticaram a indicação. Afirmaram que Amorim foi a “pior escolha possível” por ter adotado posições “completamente ideologizadas” na política externa brasileira ao colocar o Itamaraty à disposição do PT e aproximar-se de Cuba e Venezuela. Outro fator de oposição proveio das rusgas interburocráticas entre o MRE e as Forças Armadas. Alguns militares evocaram a queda de Viegas como justificativa para oporem-se ao nome de outro diplomata para o cargo (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011e; MONTEIRO, 2011b).

O desfecho, todavia, foi bastante diferente daquele da gestão Viegas. Amorim recebeu forte respaldo político e encabeçou a implementação das demais diretrizes da END. Tanto Rousseff quanto o ex-presidente Lula também respaldaram sua indicação. Na ocasião da posse, por exemplo, Lula afirmou: “não sei se cabe aos militares gostarem ou não gostarem. Ela [Dilma Rousseff] é a chefe suprema das Forças Armadas, indicou o ministro e acabou, não se discute”. (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011f; OTTA, 2011). Em seu primeiro discurso, assegurou dar continuidade ao processo em curso.

Nota-se que a permanência de Amorim até o final do mandato, em 2014, sem qualquer caso grave de insubordinação ou questionamento de sua autoridade pelos Comandantes das Forças Armadas, foi um importante indicativo de inflexão nas relações civis-militares do país. O contexto de dificuldades e contingenciamentos orçamentários foi compartilhado entre as gestões de Viegas e Amorim, porém, suas conclusões foram bastante diferentes.

Houve ainda indícios presentes em alguns outros casos. O primeiro deles foi na relação entre os militares e as lideranças do MD. No início de 2011, Jobim indicou o ex-participante da Guerrilha do Araguaia, ex-presidente do PT e réu do processo do Mensalão, José Genoino como Assessor Especial do Ministro da Defesa. Genoino não apenas adquiriu o novo cargo de alto escalão no MD como também recebeu medalha inédita de honra ao mérito no âmbito da Defesa. Sua presença no alto escalão da pasta já era por si só emblemática.

O segundo e terceiro indicativos foram atinentes às polêmicas divergências sobre o regime militar e à abertura dos arquivos militares. Em 2011, a presidente Rousseff encabeçou a publicação da uma Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Tanto a CNV quanto a LAI foram instauradas sem grandes prejuízos ao Ministério da Defesa. Ambas foram criadas no dia 18 de novembro de 2011, respectivamente, pelas Leis nº 12.528 e nº 12.527. Pode-se dizer que, a despeito de rejeições de setores militares à CNV e à reclassificação de alguns documentos secretos ocorrida em fins de 2011, não houve grandes prejuízos políticos ao MD. Do contrário, ambas as legislações foram movimentos para aferir maior transparência às atividades do Estado brasileiro.

Contudo, não houve manifestações públicas dos Comandantes das Forças Armadas sobre o tema. Nota-se que tanto a indicação de Genoino e Amorim, e a compleição do mandato do diplomata à frente da pasta, quanto as criações da LAI e da CNV são fortes indícios de transição das relações civis-militares para um cenário político de mais estabilidade. A despeito de haver divergências de visões entre civis e militares, tais diferenças não impediram o avanço das agendas de defesa. Emergia, portanto, um cenário mais positivo a partir do qual as relações não mais prejudicaram a continuidade do projeto político da pasta.

Ao longo da gestão Amorim, houve continuidade dos objetivos da política de defesa com a gestão anterior. No período, o MD publicou um conjunto de documentos revisados, a Política Nacional de Defesa (PND) e a END, e o inédito Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Talvez sob inspiração do esforço de Viegas em sua gestão, a pasta organizou um novo ciclo de debates para gerar insumos à produção do novo LBDN.

Foram realizados seminários em seis cidades diferentes do país, como Campo Grande, Porto Alegre, Manaus, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo com espaços de interação entre autoridades brasileiras e estrangeiras, acadêmicos, diplomatas e militares. Os encontros

dividiram-se em seis temas principais [55], possibilitando a interlocução acadêmica via apresentações de trabalhos científicos. Como em 2005, não se pode dizer que os participantes tiveram influência na formulação do documento.

Até houve participação de alguns convidados nas oficinas de elaboração temática do texto, porém, eles não tiveram tanta influência no processo já que se seguiu a orientação do governo de construir apenas um documento de transparência sem quaisquer inovações conceituais. Se a sociedade civil não foi capaz de influenciar tanto o processo, ao menos desta vez, houve mais debate que na END e as interpretações diplomáticas ocuparam mais espaço. A presença de Amorim na pasta cumpriu o importante papel de sintetizador de posturas de acadêmicos, diplomatas e militares do Brasil.

Tal característica de síntese foi a tônica do LBDN. Diferentemente da PND e da END, o documento não apresentou novas enunciações políticas. Foi somente um provedor de transparência aos objetivos e finalidades do instrumento militar brasileiro para audiências nacionais, regionais e globais. Contudo, dizer que não há traços inovadores no texto seria errôneo.

Além da importância presente em sua própria existência, um dos logros mais relevantes do documento foi harmonizar e sistematizar posturas diplomáticas e militares adotadas pelo Brasil. Dessa forma, ele reforçou a demanda por cooperação interburocrática e coerência nos dois vetores da ação externa do país no sistema internacional, seja em organizações e grandes regimes, seja na ação internacional das Forças Armadas.

O desenvolvimento tecnológico, a integração regional na América do Sul e a cooperação multilateral no Atlântico Sul são exemplificados no texto como pontos nos quais se poderia observar a articulação de objetivos e ações entre as políticas externa e de defesa do país (BRASIL, 2012d, pp. 49-51). Quando comparado a outros documentos, a diferença é de ênfase. Na PDN de 2005 e a na END de 2008 ainda havia certa sutileza, até mesmo reticência, em abordar o tema de forma explícita. Já no LBDN, tal postura é substituída por uma imbricação inédita nos discursos de políticas declaratórias do Brasil. Poder-se-ia até aventar a hipótese de que o objetivo seria reforçar à audiência interna a importância desse processo ainda incompleto:

> As políticas externa e de defesa são indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério das Relações

[55] Os temas eram: O Estado brasileiro e a identidade nacional; o Ambiente Estratégico para o século XXI; a Defesa e o instrumento militar; a Sinergia entre a defesa e a sociedade; a Transformação da Defesa Nacional; o Financiamento da Defesa.

> Exteriores (MRE). [...] A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty. (BRASIL, 2012d, pp. 48-49).

Outra inovação foi a utilização da expressão *Comunidade de Segurança* ao referir-se à cooperação com a América do Sul. Originalmente cunhado por Karl Deutsch, o termo implica rejeitar o emprego da força, em primeira opção, como instrumento de solução de controvérsias na região. Por isso, a escolha do conceito não foi ocasional. Do contrário, serviu de mecanismo para dirimir desconfianças dos vizinhos sobre o processo de revitalização da defesa nacional do Brasil e reforçar a posição brasileira na busca da estabilidade regional. Cabe notar também que o Conselho de Defesa Sul-Americano é referenciado como ator-chave na construção da nova identidade política sul-americana (BRASIL, 2012d, p. 29).

Além do LBDN, houve também atualizações nos demais documentos de defesa do país. A PDN apresentou alterações em diversos trechos com mudanças conceituais importantes. A primeira delas esteve em seu próprio título, que passou de Política de Defesa Nacional para Política Nacional de Defesa. O adjetivo "nacional", antes posicionado ao final da expressão, ascendeu a seu meio.

O objetivo da mudança foi conceitual. Visou, principalmente, indicar que a PND era "nacional", envolvendo um conjunto amplo de meios disponíveis pela nação, e não uma política atinente a apenas um tipo de ação. Essa perspectiva de tentar reduzir ambiguidades na política de defesa brasileira permeou as principais mudanças observadas. Por exemplo, com o intuito de justificar ações na MINUSTAH, no Haiti, e o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), o entorno estratégico do país passou a extrapolar a América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da África para incluir também a Antártica e o mar do Caribe (BRASIL, 2012e, p. 4).

A PND alterou também o escopo da defesa. De acordo com o documento anterior, "a defesa nacional é orientada *preponderantemente* a ameaças externas" (BRASIL, 2005a, p. 1). Na nova versão, a atividade foi descrita como "voltada *essencialmente* para ameaças externas" (BRASIL, 2012e, p. 1). A opção por "essência" em detrimento de "preponderância" não foi meramente ortográfica, mas ontológica.

O advérbio "preponderantemente" implica que a defesa nacional é uma atividade subdividida entre os níveis doméstico e internacional, na qual o internacional possui mais peso. Tal acepção abre precedentes para que em dado momento haja inflexão no volume de esforços

dispendidos pelas Forças Armadas no âmbito interno, podendo-se inverter a equação. O advérbio "essencialmente", por sua vez, refere-se à natureza de determinado objeto, seu traço definidor ou a condição intrínseca à sua existência. Resulta que a ontologia da defesa nacional é definida por seu emprego apenas no ambiente externo, retirando o espaço do nível doméstico da equação política. Com a alteração, define-se apenas o horizonte político internacional como o principal a ser seguido pela defesa e torna-se ação doméstica fora de seu escopo[56].

Como consequência do novo posicionamento, a PND retirou referências temáticas não-atinentes à defesa. Por exemplo, concepções como "atores não-estatais" ameaçando a segurança e a necessidade de "política indigenista adequada" no eixo estratégico da Amazônia (BRASIL, 2005a, p. 2-4) deixaram o texto. De forma a evitar ambiguidades, a nova PND também se articulou melhor às diretrizes da END em seus "objetivos" e "orientações".

Já a revisão da END foi menos ambiciosa que os demais documentos. De modo geral, observa-se a redução do tom excessivamente nacionalista da versão anterior e a inclusão das atualizações na estrutura do MD de 2010 e 2013. Noções antes presentes como "ocupar o lugar que lhe cabe no mundo" (BRASIL, 2008b, p. 8), como se ao Brasil coubesse um destino manifesto de potência, foram abandonadas.

O abrandamento do tom também perfez os comentários sobre o Serviço Militar Obrigatório. Sem ignorar o modelo, o Brasil deixou de lado a proposta de criar um "serviço civil" aos dispensados do militar e retirou a expressão de que o mecanismo seria um "nivelador republicano" (BRASIL, 2005a, p. 37; BRASIL, 2012c, p. 24). Outro exemplo foi o abandono da ideia de que a ESG deveria servir como o principal vetor da formação de civis no campo da defesa, a despeito de ter havido efetiva criação de um *campus* da escola em Brasília como proposto na versão anterior (BRASIL, 2008b, p. 39; BRASIL, 2012c, p. 25).

As atualizações do texto também seguiram as mudanças organizacionais do Ministério da Defesa em 2013. Novas instituições importantes para a defesa foram incluídos no texto, como o recém-criado centro de pesquisas civil e assessoramento do MD, o Instituto Pandiá Calógeras; a Secretaria-Geral, coordenada por um civil no mesmo nível hierárquico que o EMCFA; e o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), coordenado pelo Exército. Outras questões também de importância à defesa, como o Programa Calha Norte e o CENSIPAM na estrutura do órgão, e

[56] Segundo o dicionário Michaelis de Língua Portuguesa, "Essência" é: "natureza íntima das coisas; aquilo que faz que uma coisa seja o que é, ou que lhe dá a aparência dominante; aquilo que constitui a natureza de um objeto". Já "Preponderância" possui duas definições principais: "Superioridade de poder, influência, importância; peso ou força; predomínio, supremacia, hegemonia" ou "superioridade numérica ou quantitativa".

papel mais importante do Ministro da Defesa na definição do número de recrutas e nas compras de defesa também ganharam espaço.

Destaca-se também o uso da expressão "Grande Estratégia" (BRASIL, 2012c, p. 2), de Liddell Hart, no corpo do novo texto. Esse é um traço da END já observado, à época de sua publicação por diversos autores (OLIVEIRA, 2009, p. 76; ROCHA, 2011, pp. 44-45; SAINT-PIERRE, 2009, p. 22), mas que, na nova versão, passou a ser politicamente enunciado pelo governo.

O período também foi marcado por atualizações referentes ao planejamento de defesa. Em 2012, o MD publicou a Metodologia do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Tratou-se de um documento significativamente diferente do SISPEM de 2005. Aspectos subjetivos anteriores concernentes à elaboração de planos deram lugar a um novo procedimento no qual a elaboração de cenários, a revisão das PND, END, políticas setoriais e planejamentos das Forças Armadas tornaram-se articuladas e dependentes da aprovação do Ministro da Defesa (BRASIL, 2012g, p. 9-10).

Além de prover mais transparência aos processos, a metodologia do SISPED teve o objetivo de articular os planejamentos do MD com os Planos Plurianuais do governo (PPA). Havia, portanto, a proposta de constantemente revisar as prioridades estratégicas em contextos domésticos e internacionais, bem como relacionar o processo ao planejamento mais amplo do Estado brasileiro.

Houve também ações políticas que visaram aumentar a interoperabilidade das Forças Armadas, renovar a base industrial de defesa e adaptar institucionalmente o MD às diretrizes da END. Grandes eventos internacionais sediados no Brasil, como a Conferência do Clima das Nações Unidas Rio+20, a visita do líder religioso, Papa Francisco, e a Copa das Confederações de futebol e a Copa do Mundo de futebol, reforçaram as demandas de renovações no setor de defesa. Pelo prisma operacional, havia a necessidade de maior interoperabilidade entre o EMCFA, as três Forças Armadas e os órgãos de segurança pública do país. Já pelo prisma institucional, a pasta precisava fortalecer-se internamente e ampliar seus canais de comunicação com outros ministérios, agências de governo e empresários da base industrial de defesa.

O nível internacional também pressionou o Brasil por avanços mais concretos na agenda da política de defesa. Principalmente no setor cibernético ficou latente o despreparo do governo brasileiro para evitar intervenções externas nas informações estratégicas o país. Por exemplo, em

2011, o MD foi um dos órgãos governamentais afetados pelos ataques de *hackers* do grupo LuizSec. À época, foram derrubados os sítios eletrônicos da Petrobrás, Ministérios da Defesa, Cultura e Saúde (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011d). Já em 2013, antes da Copa das Confederações, o ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Edward Snowden, revelou informações confidenciais do país, dentre as quais, havia um amplo de esquema de espionagem às instituições governamentais brasileiras.

Considerado o contexto político, algumas das principais ações do período relacionaram-se à base industrial de defesa e equipamento das Forças Armadas. O MD articulou a construção de um Regime Tributário Especial para a Indústria de Defesa (RETID). Com a nova legislação, a pasta ficou responsável pela catalogação de produtos e empresas estratégicas de defesa, aprovadas para receber os benefícios licitatórios e tributários. As consequências mais imediatas foram tanto a criação de um novo espaço de contato entre representantes de diversos atores governamentais e empresariais, a nova Comissão Mista de Indústrias de Defesa (CMID), e o oferecimento de novas linhas de financiamento ao setor.

Os incentivos seguiam o processo de implementação da END. Aos poucos, o Brasil tentava centralizar, sob a égide do MD, processos relacionados à base industrial de defesa e aos planejamentos de compras de defesa. Nesse contexto, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), de 2011, também teve o intuito de centralizar as prioridades de investimentos das Forças Armadas em um único documento e traçar o horizonte temporal de 20 anos – 2012 a 2031[57].

No que diz respeito ao emprego das Forças Armadas, ao final de 2010 Jobim destacou a necessidade de atuação mais assertiva do Brasil no monitoramento e repressão de delitos transnacionais. Em meados de 2011, tal agenda política foi retomada. Para tanto, o ministro ressaltou que ao governo era preciso mais articulação entre atores governamentais envolvidos no setor. Sua posição também obteve respaldo de outros órgãos. À época, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, também aventou uma hipótese semelhante. Sobre o tema, declarou que: "à medida que conseguirmos a integração, conseguiremos a efetivação dos mecanismos de controle no combate à criminalidade" (MOURA, 2011).

---

[57] Até 2013, o PAED ainda não havia sido aprovado pela Câmara.

Os Decretos n$^{o}$ 7.496 e n$^{o}$ 7.638 de 2011 sintetizaram essas visões em uma política pública coordenada conjuntamente pelos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda, o Plano Estratégico de Fronteiras. O objetivo era integrar as ações de segurança pública de diversos órgãos na faixa de fronteira, intensificar a troca de informações entre agências nacionais e realizar parcerias com países vizinhos no setor (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011d).
Polícias federal e militar, secretarias de segurança pública de estados e munícipios, Forças Armadas, Receita Federal integrar-se-iam para empreender atividades conjuntas na faixa de fronteira do país. Como consequência, novas estruturas foram criadas. Os Centro de Operações Conjuntas (COC) do MD – sob o comando do EMCFA – e os Gabinetes de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF) tornaram-se os principais organismos de coordenação dessas atividades.

O Plano dividiu-se em dois tipos de operações regulares. Primeiro, a Operações Sentinela, coordenada pela Polícia Federal e órgãos de segurança dos estados e municípios de fronteira. Realizada por largos períodos, focou-se nas atividades de Inteligência. Segundo, as Operações Ágata, efetuadas principalmente pelas três Forças Armadas com apoio das polícias. Pontuais e repressivas, focavam no emprego conjunto em zonas fronteiriças de mais incidência de tráfico e criminalidade transnacional (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011d; CARMO, 2011)[58].

As Forças Armadas também foram empregadas coordenadamente com outros atores durante os grandes eventos do país. Desde o âmbito do planejamento, houve necessidade de articulação entre os atores de segurança pública e defesa do país. Nesse contexto, nota-se que foi preciso amplo esforço interinstitucional, bem como a definição adequada do escopo de ação de cada um deles.

As principais medidas foram centralizadas na Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça, criada em agosto de 2011 (BRASIL, 2011b). Sob o comando político do MD e operacional do EMCFA, os militares mantiveram suas atribuições constitucionais nos eventos sem envolvimento adicional em segurança pública. O controle do espaço aéreo, do tráfego marítimo, das fronteiras terrestres e do espaço cibernético do país foram suas atribuições definidas para os eventos (BRASIL, 2012h, p. 26)[59].

---

[58] Entre 2011 e 2013 foram realizadas 7 operações Ágata.

[59] Segundo o MD, as funções das Forças Armadas na Copa do Mundo foram: Defesa Aeroespacial e Controle do Espaço Aéreo; Defesa de Áreas Marítimas e Fluviais; Proteção de Estruturas Estratégicas; Prevenção e Combate ao Terrorismo; Força de Contingência; Fiscalização de Explosivos; Segurança e Defesa Cibernética; Defesa Química, Biológica, Radiológica e

Se a exposição internacional dos grandes eventos trouxe investimentos em interoperabilidade e reaparelhamento para a defesa nacional, também se pode aventar a hipótese de ter contribuído para o considerável aumento do emprego das Forças Armadas em segurança pública no Brasil. Mudanças conceituais da PND e as definições de atribuições para a Copa do Mundo foram esforços tentativos de resistir a esse processo. Ainda assim, não lograram êxito. O governo Rousseff inauguraria um amplo emprego doméstico dos militares, ultrapassando quaisquer barreiras estabelecidas por seus antecessores.

Dessa forma, o comentário crítico de Viegas no início de 2003 ganhou contornos proféticos. O uso do instrumento militar para segurança pública não só abriu precedentes para tensões civis-militares quanto também pôde desfocar os militares de seu escopo principal de atuação. Houve uma relação entre dois vetores de sentidos opostos que foi potencialmente prejudicial.

De um lado, os militares agem além de suas atribuições em casos excepcionais, enquanto de outro, as autoridades regionais podem acomodar-se com as soluções paliativas ao invés de buscarem opções mais permanentes. No início de 2011, Jobim indicou ter notado o problema emergente. Demonstrou insatisfação com o baixo esforço do Estado em gerir os problemas com seus próprios recursos e reforçou que empregar repetidamente militares nas tarefas de pacificação geraria o custo de descaso governamental com os meios da segurança pública.

A ocupação dos Complexos do Alemão e da Penha foi um dos exemplos mais emblemáticos da crítica do ministro. Desde 2010, foram empregados 1.600 homens do Exército e apenas 200 policiais militares. Além do grande dispêndio com soldados, houve também desgaste com a população local. Em setembro, ocorreu um conflito envolvendo oitenta militares e vinte moradores, resultando em doze feridos. Ainda assim, a pedido do governador do Rio de Janeiro, o MD estendeu o mandato da missão para oito meses adicionais.

Porém, diferentemente do acordo inicial, Forças Armadas apenas sairiam das favelas mais de dez meses depois. Ao final de 2011, a opção pelo mandato mais largo ressoaria as críticas de Jobim por seus efeitos negativos. Amorim anunciou envio menor de contingentes à MINUSTAH do que previsto previamente, pois parte das tropas treinadas permaneceriam no Rio de Janeiro (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011a; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011g;

Nuclear; Emprego de Helicópteros; Cooperação nas fronteiras; Participação em escoltas e ações de defesa civil. Disponível em: <http://copa2014.defesa.gov.br/perguntas-e-respostas.shtm>. Acesso em 28 jan. 2015.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011h). Notou-se, portanto, que o emprego em segurança pública já começava a desenhar prejuízos para a própria política externa do Brasil no período.

A crítica de Jobim e os efeitos negativos das ações no Alemão-Penha não impediram que se empregasse os militares novamente em ações de pacificação de morros no Rio de Janeiro. Entre 2011 e 2014, as Forças Armadas auxiliaram as policiais na ocupação de outros quatro complexos de favelas da cidade – Mangueira; Rocinha e Vidigal; Caju; Lins; e Maré[60] – para que o governo instalasse as Unidades de Policiais Pacificadoras (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011c; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2013a; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2013b).

A ocupação do Complexo da Maré foi a mais dispendiosa. O MD empregou, em um primeiro momento, 250 fuzileiros navais, 4 helicópteros e 21 blindados. Na segunda etapa da operação, o Exército enviou mais 2.500 homens. Como no Alemão-Penha, foi criada uma força de pacificação para ocupar o complexo até a Copa do Mundo de futebol em 2014.

Todavia, pedidos do governador do Rio de Janeiro, acatados pelo MD, levaram à prorrogação do mandato dos militares até o início de 2015. No período, também houve casos de conflitos entre militares, a população local e traficantes. Alguns deles, resultaram em baixas civis e militares (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2014a; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2014b; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2014c).

Além da pacificação de morros no Rio de Janeiro, houve outros casos de GLO, poucos deles eram de fato situações enquadradas nos marcos legais. Em 2011, o governo empregou militares como parte de uma força-tarefa para reforçar a segurança em zonas rurais do Amazonas, Pará e Rondônia. À época, assassinatos de líderes rurais causaram instabilidade na região. No mesmo ano, dada a greve de policiais militares no Maranhão, o governo autorizou o envio de mais 200 militares em conjunto com 500 homens da Força Nacional para ações de policiamento (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011b; OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2011g).

[60] Nos complexos da Mangueira, Rocinha, Caju, Lins foram empregados, respectivamente: 6 blindados da Marinha; 3.000 homens da Marinha e 18 veículos blindados; 200 fuzileiros navais; 14 blindados.

Por fim, em 2013, as Forças Armadas foram novamente empregadas sob a égide de GLO. Desta vez, a razão foram as tensões políticas emergentes do Leilão da área de Libra do Pré-Sal. O Ministro da Defesa autorizou o envio de 700 militares para realizarem o policiamento sob a justificativa de os principais contingentes adicionais das Polícias Militares estarem alocados nas ocupações dos morros do Rio de Janeiro (OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2013b).

Considerando o conjunto do mandato de Rousseff, a síntese das gestões de Jobim e Amorim à frente do MD é de caráter contraditória. O período apresentou avanços nas agendas de contatos entre as três Forças Armadas e entre a pasta da Defesa e outros órgãos, a partir das novas instituições como o EMCFA e o Centro de Operações Conjuntas. O projeto de revitalização da base industrial de defesa também foi levado adiante a partir do RETID, com maiores contatos do Ministério da Defesa com setores industriais e agências governamentais.

Eventos externos, como os vazamentos de informações da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos e a Copa do Mundo de Futebol foram o principal motor dessas rápidas inflexões. Também foram, todavia, as forças motrizes da vultosa ampliação do emprego doméstico das Forças Armadas em operações de GLO verificadas durante o governo Rousseff. Ocupações e pacificações de favelas e complexos habitacionais periféricos, principalmente no Rio de Janeiro, tornaram-se parte corriqueira do dia-a-dia dos militares brasileiros.

O escopo de emprego das Forças Armadas tornou-se no primeiro mandato de Rousseff mais nebuloso que outrora. Isso se deveu ao fato de que, enquanto de um lado, Amorim realizava alterações nos documentos de política declaratória para reduzir a atuação dos militares e trazer mais clareza à política de defesa do Brasil; de outro, apresentava sinais trocados ao autorizar volumes jamais vistos antes de tropas em operações de GLO e o aumento do papel dos militares na segurança pública, trazendo prejuízos até mesmo para os objetivos da política externa do País.

## 3.4 Política de defesa de Lula a Rousseff: uma síntese

A partir dos parâmetros de análise propostos no capítulo, verificou-se que a política de defesa nos governos Lula e Rousseff foi palco de inflexões. Alguns avanços foram lentos e bastante graduais, encontrando resistência na desarticulação do governo para tratar da questão militar a partir dos recorrentes casos de insubordinação e das pressões políticas para o emprego

das Forças Armadas em segurança pública. Observou-se que, ao longo dos três mandatos em questão, houve um longo período de maturação do MD brasileiro com atualizações nos documentos de política declaratória, mudanças nos procedimentos do órgão e em sua estrutura organizacional. Entretanto, mudanças mais significativas nos rumos da política de defesa brasileira dependeram bastante do voluntarismo dos ocupantes da pasta.

No início do governo Lula, Viegas possuía um amplo projeto de reformas, mas não obteve respaldo político presidencial em suas decisões mais controversas e nem foi capaz de exercer a autoridade sobre os militares. Ainda assim, o ministro teve um papel importante no delineamento de algumas agendas e processos do MD e na implementação da liderança brasileira na MINUSTAH a partir de contatos interburocráticos com o Itamaraty.

As gestões de Alencar e Pires foram significativamente menos expressivas em termos de propostas para a área. É possível observar isso durante os processos políticos nos dois períodos que, em grande medida, foram implementações das decisões tomadas ainda na gestão Viegas. A principal delas foi a atualização da PDN, em 2005 – documento um pouco mais completo que o anterior e que introduziu conceitos importantes para a política de defesa brasileira, como o conceito de "entorno estratégico" e uma definição clara de Defesa e Segurança. Porém, os demais avanços do período foram renegados à inércia burocrática de delineamentos anteriores.

Mudanças mais significativas ocorreriam a partir do segundo governo Lula. Assim como Viegas, Jobim também possuía um projeto reformista para a área de defesa. Suas propostas dependeram do respaldo presidencial e do efeito catalisador da crise no setor aéreo nacional, algo não obtido pelo primeiro Ministro da Defesa de Lula em 2004. Os acidentes das aeronaves *Legacy* e *Airbus* jogaram luz aos imbróglios institucionais envolvendo o trato da questão militar. As dificuldades de Pires, um ministro politicamente fraco, e a desarticulação do governo para lidar com a hierarquia militar reforçou a necessidade de o Brasil renovar o setor.

Nesse sentido, Jobim assumiu já com a proposta do presidente Lula de "efetivamente criar o Ministério da Defesa" e colocar fim à crise institucional do setor aéreo. Destarte, diferentemente de Viegas, as reformas de Jobim obtiveram amplo respaldo presidencial e maior espaço no orçamento. Durante sua gestão, a END foi o principal motor de renovação, representando, nas palavras do ministro, um "plano diretor" para a política de defesa brasileira. O ministro ainda teve um papel determinante na ação externa brasileira, auxiliando no processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul.

O período de Amorim à frente da pasta seguiu o processo de implementação da END. Durante sua gestão, as atualizações de documentos de política declaratória, como a PND e a nova END e, principalmente, o LBDN e a Lei de Acesso à Informação foram essenciais para garantir mais transparência ao setor de defesa. Pode-se dizer que sua gestão foi marcada por estabilização das tensões civis-militares, muito conturbadas em gestões anteriores. A criação da CNV sem que houvesse manifestações públicas de insubordinação pelos Comandantes das Forças Armadas foi um demonstrativo interessante.

Paralelamente, o Plano Estratégico de Fronteiras, a necessidade de preparar a defesa nacional para os grandes eventos internacionais e problemas no âmbito da segurança cibernética no período garantiram impulsos adicionais ao trabalho interagências da área de defesa e à renovação do setor. Os novos apoios tributários à base industrial de defesa e as mudanças organizacionais observadas entre 2012 e 2013 foram outras diretrizes da END levadas adiante no período, com destaque importante.

Entretanto, se as tensões civis-militares foram se arrefecendo entre as gestões Viegas e Amorim, a falta de clareza dos governantes sobre a função das Forças Armadas do País manifestou-se recorrentemente ao longo desses períodos. Desde o início do governo Lula, o MD convivia com pressões para o aumento do emprego dos militares em situações de GLO e de apoio às forças de segurança pública. Apesar de essa agenda ser bastante rejeitada por Viegas e Pires, Jobim aderiu a seu uso na ocupação de regiões instáveis sob a justificativa de que o Brasil possuía expertise da MINUSTAH. Tal processo prosseguiu com diversos problemas até que, na gestão Amorim, a pressão para a rápida preparação para os grandes eventos internacionais fizesse com que os militares fossem empregados por diversas vezes em atividades de GLO durante o governo Rousseff.

Nesse sentido, conclui-se que, ao longo dos três governos analisados, as renovações na política de defesa avançaram em um ritmo muito mais lento que a institucionalização do emprego doméstico em GLO, algo que representa um retrocesso nas agendas de vários Ministros da Defesa do Brasil. O recorrente uso das Forças Armadas em atividades de segurança pública representa atualmente o principal desafio à implementação da agenda de defesa do País, pois consome-se um orçamento já limitado e amplia o espectro de confusão da sociedade brasileira sobre a função de suas Forças Armadas.

Por isso, entende-se que os avanços nas diretrizes de longo prazo da política de defesa brasileira, em sua atuação internacional – seja a partir de operações de paz, seja a partir de atuações mais ativas dos Ministros da Defesa – e nas mudanças organizacionais do MD são elementos que contribuíram para a articulação com a política externa. Porém, sequências de representantes políticos pouco preparados para a pasta, falta de respaldo governamental aos ministros e, principalmente, o aumento do emprego doméstico das Forças Armadas em segurança pública são grandes desafios à articulação entre as políticas externa e de política de defesa.

Compreendidos os desafios e a forma como cada uma das políticas foi desenvolvida ao longo dos anos, os três capítulos ulteriores serão dedicados à análise dos pontos de articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil. No próximo, dedica-se, especificamente, ao entendimento de como ambas interagiram em uma região que possuía pouca relevância na política externa do governo anterior ao de Lula: a África.

# 4 ENTRE O PODER BRANDO E O TRADICIONAL: A ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS EXTERNA E DE DEFESA NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

Tal como abordado nos capítulos anteriores, as relações com a África foram um dos eixos prioritários da política externa brasileira durante os governos Lula e Rousseff. No âmbito da política de defesa, a PDN e a END definiriam que o Atlântico Sul também era, juntamente com a Amazônia, uma região estratégica para o país. Observa-se uma convergência de prioridades emanada das políticas de defesa e externa para a região no período. Por essa razão, as relações Brasil-África tornam-se um relevante estudo de caso para um olhar mais acurado da interação entre as duas políticas.

Para tanto, faz-se mister analisar a relação entre as formulações, ações e institucionalidade governamental presente nas duas políticas, elementos presentes nos três níveis de análise propostos na introdução da dissertação. Como foi a relação entre as políticas externa e de defesa no Atlântico Sul nos governos Lula e Rousseff? Qual foi a interação da institucionalidade governamental para a área? Houve ações conjugadas entre as duas políticas? Ilustrar a interação entre as duas políticas nos contatos entre Brasil e África de modo simultâneo é o principal objetivo do capítulo. Para essa finalidade, há três grandes parâmetros de análise considerados: (a) A inserção das relações com a África nas formulações e ações das políticas externas de Lula e Rousseff; (b) O tratamento do Atlântico Sul nas políticas de defesa de Lula e Rousseff; (c) Os principais atores sociais presentes na cooperação internacional com os países africanos.

## 4.1 Breve histórico das políticas externa e de defesa no Atlântico Sul

O Atlântico Sul é região de amplo valor estratégico para o Brasil. Não há consenso sobre sua definição geográfica exata. Ainda assim, há concordância de que se trata do espaço marítimo entre a América do Sul e a África. Região rica em recursos naturais e portadora de grande biodiversidade, é um espaço econômico-comercial privilegiado por conter rotas marítimas que ligam o País aos mercados africanos, norte-americanos e europeus. Ao longo da história do Brasil, sua importância político-econômica não se transferiu em uma articulação entre atores diplomáticos e militares, conduzindo a uma postura brasileira oscilante das políticas externa e de defesa brasileiras na região.

No âmbito da política externa, o Brasil fez-se presente na região a partir de suas relações bilaterais e multilaterais com os países africanos. A atuação diplomática foi construída nos marcos de orientações de política externa universalistas, como a Política Externa Independente (PEI), dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1960-1963), e o Pragmatismo Responsável, do governo de Ernesto Geisel (1975-1979).

Sob o contexto de tensões Leste-Oeste, entre Estados Unidos e União Soviética, o Brasil lograva obter mais autonomia na política internacional para a construção de uma agenda favorável aos países em desenvolvimento. Na década de 1970, por exemplo, as relações com Angola e Nigéria auxiliaram a economia brasileira a reduzir sua vulnerabilidade de demanda energética dos países do Oriente Médio durante os choques do petróleo de 1973 e 1979. Tanto as formações histórico-culturais comuns quanto o interesse brasileiro em reforçar as tensões Norte-Sul no contexto de Guerra Fria balizaram o processo de aproximação com a África.

Pelo prisma da política de defesa do Brasil, a preocupação com o Atlântico Sul foi intrínseca à construção da Estratégia Naval da Marinha. A estratégia adotada foi um dos principais mecanismos de inserção do País na região sob os objetivos de assegurar o livre uso das vias de navegação marítima e a exploração dos recursos marítimos. Seus principais interesses assemelhavam-se àqueles de estratégias navais clássicas, como a obtenção de supremacia sobre determinada região, a negação de seu uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder (LUÍS, 2013, p. 47-48). De forma semelhante à política externa, a Marinha lograva espaços de autonomia de ação para o Brasil.

Objetivos convergentes entre as diretrizes da políticas externa e de defesa ocultaram a ambivalência histórica das relações entre as duas políticas na região. Oscilações foram notáveis em momentos que demandaram interação entre atores diplomáticos e de defesa, mas que não necessariamente ocorreram. A construção da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, é um importante exemplo.

À época, o Brasil propôs que o Atlântico Sul fosse considerado uma zona livre de armas nucleares. A resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU consolidou a proposição brasileira, contando apenas com o voto contrário dos Estados Unidos. Inicialmente, teve a adesão de Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai, e anos mais tarde foram incluídos outros países da região, como a África do Sul, em 1994, e a Namíbia.

A proposta da diplomacia brasileira tinha o intuito de evitar que as questões associadas ao conflito bipolar penetrassem o Atlântico Sul. Nesse contexto, a criação da ZOPACAS foi realizada com pouca articulação entre os órgãos governamentais das políticas externa e de defesa. Gestada dentro do Itamaraty, não teve apoio das Forças Armadas.

A Marinha, por exemplo, temia que a ZOPACAS trouxesse efeitos negativos para seus projetos de longo prazo envolvendo energia nuclear. Quando consultadas, as três Forças Armadas opuseram-se. Logravam impedir que o Itamaraty obstaculizasse a ação militar do Brasil na região. Em última instância, entendiam que zona livre de armas nucleares não implicava em ausência de presença militar (MIYAMOTO, 1987, p. 21). A consolidação da ZOPACAS é apenas um dos exemplos recentes da ambivalência entre expectativas dos responsáveis pelas políticas externa e de defesa do Brasil.

Finda a Guerra Fria, a relação entre as políticas externa e de defesa no Atlântico Sul manteve-se dificultosa. A adaptação de ambas políticas nos anos 1990, implicou mais distanciamento do que aproximação entre elas na região. No eixo da política externa, o Brasil afastou-se politicamente da África. A despeito da construção da ZOPACAS como um fórum de debates para a região entre sul-americanos e africanos, a África não era prioridade da política externa do período.

Sob o contexto de inserção no cenário de globalização, o Brasil preferiu a aproximação com parceiros tradicionais, decrescendo seu interesse pelo continente africano. No concernente à política de defesa, na ausência de um Ministério da Defesa e de diretrizes unificadores para o setor, a Marinha preencheu o espaço na área de defesa, estabelecendo relacionamentos com países recém-independentes da região, como Cabo Verde e Namíbia. Conflitos entre diretrizes do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, pouca participação do poder civil nas formulações políticas e contingenciamentos orçamentários tornaram mais difícil a redefinição do eixo estratégico do país, oscilante entre a Amazônia e o Atlântico Sul.

Nas duas últimas décadas houve indícios de inflexão nesse cenário. No início dos anos 2000, ainda no segundo governo Cardoso, houve reaproximação com alguns grandes países em desenvolvimento, em especial Índia e África do Sul, na área de saúde foi o ensaio da ampliação da cooperação Sul-Sul. A África, porém, ainda permanecia distante. No campo da defesa, a construção do MD brasileiro foi o primeiro passo para uma unificação mais profunda das diretrizes das Forças.

Porém, disputas interburocráticas ainda impediram que fosse formulada uma nova PDN e novos documentos delineadores. Foi nos governos Lula que a política externa brasileira esboçou maior coordenação com a África. A nova prioridade atribuída às relações com países em desenvolvimento ressoou nas reformulações da política de defesa do Brasil. Tanto a PDN quanto a END garantiram maior importância ao continente africano, ao passo que as Forças Armadas mantiveram contatos bilaterais com militares da região. Aos poucos o Brasil dava indícios de que o espaço que separava o Brasil da África não era apenas prioridade da Marinha, mas das novas políticas de defesa e externa do País.

## 4.2 A nova abordagem da cooperação sul-sul com a África como instrumento da política externa brasileira

Desde o início de sua gestão, o presidente Lula havia enunciado que a África seria um dos principais eixos de sua política externa. A orientação geral apresentada de fato pautou sua atuação no período. Em suas duas gestões e na de Rousseff, sua sucessora, houve crescimento significativo dos fluxos comerciais absolutos entre Brasil e África. A construção de um cenário político-econômico mais favorável não proveio de meras leis de mercado, mas das escolhas políticas do governo brasileiro que conduziram parte do empresariado local à região (STOLTE, 2012, p. 9).

Entre 2003 e 2013, por exemplo, as exportações para a África cresceram 469% e as importações 530%, números 130% e 35% acima do crescimento médio total. Os setores mais beneficiados foram os de combustíveis, construção civil, alimentos, produtos agrícolas e maquinários. Grandes companhias desses segmentos aproveitaram-se do movimento de política externa do País para ampliar seus negócios com a África[61].

Sob a égide dessa orientação política, o Brasil incentivou laços com países africanos em diversas frentes. No eixo econômico, distintos atores participaram do aumento dos fluxos comerciais. Não foi apenas o Itamaraty que adotou papel relevante nesse esforço político. A própria Presidência da República no período Lula foi protagônica na condução dos empresários brasileiros à região. No contexto do aumento da diplomacia presidencial, muitas comitivas

[61] A Odebrecht possui negócios em Angola, Botsuana, Congo, Djibuti, Gabão, Líbia, Libéria, Moçambique e África do Sul. A Petrobrás em Angola, Benin, Gabão, Líbia, Namíbia, Nigéria e Tanzânia. A Vale em Angola, Congo, Gabão, Guiné, Libéria, Malauí, Moçambique, África do Sul e Zâmbia.

empresariais acompanharam o presidente em suas viagens a países africanos para ampliar os negócios brasileiros na região (EMPRESÁRIOS..., 2005; MELLO; FOREQUE, 2013).

Houve também pluralização da participação de atores governamentais nesse processo. Apex-Brasil e o MDIC serviram como cabeça-de-ponte para os empresários do país, organizando novas missões empresariais e contatos bilaterais. Suas ações externas mais ativas resultaram na internacionalização de agências governamentais, como o escritório de Angola da Apex-Brasil em 2010[62] e o BNDES-África na África do Sul em 2013.

Gráfico 3 – Intercâmbio comercial brasileiro com a África (2000-2013)

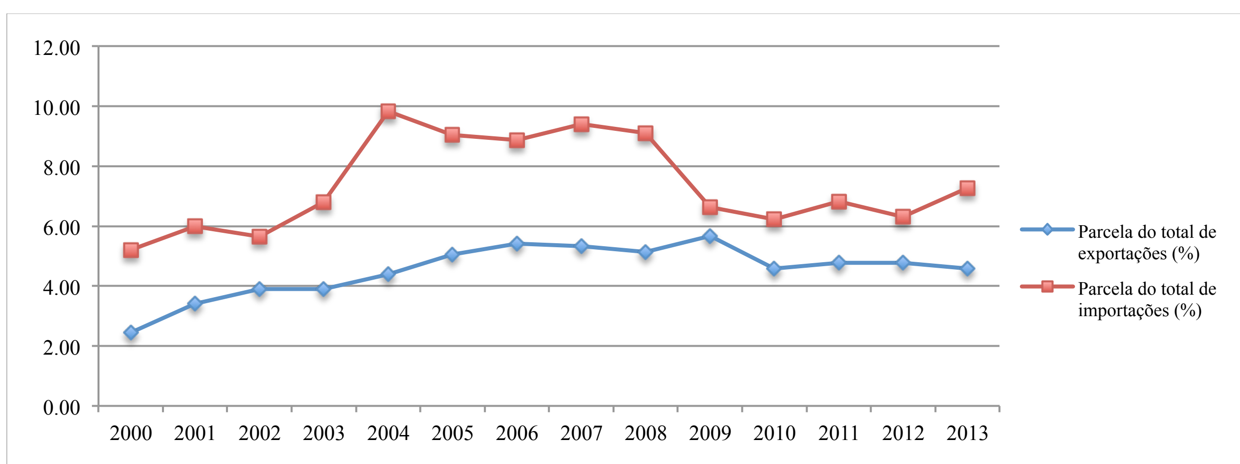



Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Dados de Comércio Exterior do MDIC

O BNDES, que ampliava seu papel internacional no período, também financiou muitos governos africanos desejosos de adquirir produtos brasileiros. Incentivou a exportação e internacionalização de empresas nacionais, principalmente, a partir do segundo governo Lula. De 2007 em diante, desembolsou US$ 2,8 bilhões para negócios no continente (BILLER, 2010), beneficiando parcerias já tradicionais do País na região[63].

Angola, por exemplo, foi o principal destino dos financiamentos do banco entre 2007 e 2013. Dos 81 projetos aprovados, parcela significativa esteve na área de infraestrutura e foi

---

[62] Segue-se a tendência de instalar centros de negócios em regiões de maior demanda comercial para o país. Trata-se de uma forma de facilitar os contatos entre governos e empresários nacionais. O Centro de Negócios de Angola é o oitavo. Há também centros na China, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos, Cuba, Polônia, Rússia e Bélgica.

[63] Angola foi beneficiária de 96% dos projetos enquanto Moçambique foi de 1,7%.

elaborada por grandes empreiteiras brasileiras, como a Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa[64].

A despeito de seu ganho de importância, a abordagem econômico-comercial não foi a única força motriz da orientação da política externa brasileira para a África. O interesse brasileiro na região foi além dos meros intercâmbios comerciais. Em seu discurso de posse, o presidente Lula já enunciava esse posicionamento:

> Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no cenário internacional, mas também estimular os incipientes elementos da multipolaridade da vida internacional contemporânea. (SILVA, 2003).

De fato, esse direcionamento foi a tônica das relações entre Brasil e África no período. A política externa brasileira opôs-se à tradicional função instrumental das relações bilaterais, atribuindo a elas novos instrumentos para adensá-las e contribuir para o desenvolvimento regional[65]. A abordagem foi de caráter mais amplo, mais próxima de uma escolha política. Preferência essa que também fundamentou as inovações de caráter político-conceitual.

No conjunto das relações Brasil-África, nota-se que houve uma atuação multissetorial (*e.g.:* agricultura, saúde, educação, administração pública, esporte etc.) composta pela interação de múltiplos atores domésticos e governamentais (*e.g.:* a Embrapa, a Fundação Oswaldo Cruz, SEBRAE, SENAI, BNDES, a Apex-Brasil, MIDIC, MRE etc), de novos canais de atuação diplomática (*e.g.:* Cúpula América do Sul-África e IBAS), fortalecimento das vias tradicionais (*e.g.:* relações bilaterais e fóruns multilaterais, como a ZOPACAS, e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa) e da inflexão do papel da cooperação para o desenvolvimento internacional como mecanismo de política externa.

Conceitualmente, o léxico dos discursos baseados na "dívida histórica brasileira com a África" substituiu as noções anteriores de "passado compartilhado" e "cultura conjunta". A perspectiva culturalista foi abandonada para que o Brasil atribuísse a si parte da responsabilidade pelo desenvolvimento africano. No processo de formulação política, essa postura proveio da convergência de visões sobre política internacional de setores do MRE e do Partido dos

---

[64] Informações dos dados pós-embarque do BNDES, entre 2007 e 2013. No período, a construtora Odebrecht foi agraciada com 36 projetos, a Andrade Gutierrez com 13 e a Camargo Correa com 6. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/exportacao_pos_embarque.html>. Acesso em: 07 maio 2014.

Trabalhadores (PT), principalmente, sobre o maior papel que deveria ser garantido à cooperação sul-sul[66] (SARAIVA, 2010b, p. 179-180).

Em especial, emanou de uma demanda interna presente na própria cúpula do PT. A declaração do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, sobre a proposta inicial de política no discurso de posse do presidente de que elaborara em 2003 ilustra a importância do partido na formulação dos objetivos da política externa para a África:

> Minhas sugestões foram todas – ou quase todas mantidas –, ressalvadas por pequenas alterações de estilo. Premiado pelos limites que me haviam sido dados, e tendo meu foco em situações candentes, como as negociações comerciais e a questão do Oriente Médio, além da América do Sul, eu não tinha mencionado a África. *A omissão foi corrigida por quem revisou o texto, provavelmente o próprio Dulci*. (AMORIM, 2013, p. 142, grifo nosso)[67].

Essas concepções serviriam aos grandes interesses brasileiros enunciados pelo governo, como reduzir as distorções no comércio internacional e mobilizar recursos para a consecução dos Objetivos do Milênio – em especial, pela redução da pobreza e da fome –, e incentivar o reformismo do multilateralismo global (AMORIM, 2004, p. 157-163). A política externa brasileira estaria interagindo diretamente com a prioridade de política doméstica, de combate à fome e à pobreza, acomodando os conceitos de “solidariedade” e “interesse nacional”[68], e alterando parte das concepções precedentes sobre o papel do Brasil no mundo (LOPES, 2011, p. 77-78).

A reaproximação com a África também não seria mera reedição do passado. Anteriormente, a aproximação mais coordenada do Brasil com o continente africano datou dos tempos da *Política Externa Independente*, na década de 1960, adquirindo novo fôlego a partir da década seguinte. Inseria-se nos marcos das relações sul-sul como opção estratégica complementar à relação com os países desenvolvidos em uma abordagem universalista de política externa.

Articulações de países em desenvolvimento na arena multilateral, como o G-77, e as relações bilaterais, de caráter político e econômico-comercial, auxiliariam o Brasil a obter ganhos na agenda de desenvolvimento. Em tese, o país teria benefícios tanto nas negociações de liberalização comercial do GATT, como em sua busca de fortalecer a agenda de

---

66 Não há consenso na literatura sobre o conceito de cooperação sul-sul. Para o presente trabalho, adota-se uma perspectiva abrangente, considerando-a como os relacionamentos, nas mais diversas frentes, entre países em desenvolvimento para atingir seus objetivos de política externa (político-diplomáticas, econômico-comercial, de cooperação bilateral, multilateral e técnica, de assistência humanitária e doações).

67 Refere-se a Luiz Dulci, o Secretário-Geral da Presidência da República durante os governos Lula.

68 Segundo Lopes (2011, p. 77-78), os discursos do chanceler Celso Amorim não apontam uma divisão simétrica entre os conceitos de “autointeresse” e a nova “solidariedade” da política externa brasileira, mas sim um equacionamento mais tendente à segunda.

desenvolvimento, em um momento histórico dominado pelas questões atinentes à tensão bipolar (LIMA, 2005b, p. 18-22).

Nesse contexto, entre 1960 e 1980, a relação com a África serviu à política externa brasileira de duas formas. Politicamente, o continente era potencial fonte de apoio às demandas brasileiras no diálogo Norte-Sul, na Organização das Nações Unidas e na arena multilateral. A agenda de desenvolvimento do país, por exemplo, era prejudicada pelo predomínio das questões relacionadas às tensões entre Estados Unidos e União Soviética. Economicamente, preenchia interesses econômicos mútuos. Angola e a Nigéria, por exemplo, eram grandes exportadores de petróleo e serviram para reduzir a vulnerabilidade do País durante os choques internacionais do petróleo em 1973 e 1979.

A nova política externa para a África, por sua vez, foi além. Como afirmou Saraiva (2010a, p. 169-182), foi mais ousada. Primeiro, por ter se oposto ao mero assistencialismo ocultado nas mais variadas formas de cooperação técnica. A aproximação estaria contribuindo mais para a reconstrução da infraestrutura, logística e estrutura econômica de diversos Estados africanos e não apenas construindo uma nova forma de dependência externa. Segundo, porque também estaria produzindo a dimensão cidadã e de formação de pessoal, resultante dos programas de combate à AIDS e do compartilhamento de experiências por atores como o SEBRAE, o SENAI e a Embrapa.

A ousadia, porém, não incorreu na ausência de interesses políticos enunciados pelos representantes brasileiros. O apoio dos países africanos e países do Sul global era importante para que os governos de Lula da Silva pudessem levar adiante seus pleitos reformistas das instituições globais[69], como a ampliação de membros permanentes no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Também representava uma importante forma de diversificação de parcerias comerciais do Brasil, que poderia favorecer a redução da dependência externa no longo prazo.

Além dos fatores de ordem individual e doméstica, a aproximação com a África foi influenciada também por questões regionais e sistêmicas. Regionalmente, o período foi de crescente importância atribuída à África. Viviam-se os primeiros anos do fim do *apartheid* na África do Sul[70], da estabilização política de Angola e Moçambique[71], e da integração do

---

69 Essa postura é explicitada pelo Itamaraty nos documentos de balanço da política externa do período (BRASIL, 2010i).

70 O regime do *apartheid* foi findado em 1994.

71 Em 2002, foi finalizada a última guerra civil em Angola e ocorreu a normalização entre o governo, sob os auspícios do Movimento Popular de Liberação de Angola (MPLA), e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). A

continente por meio de novas iniciativas como a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral[72] e a União Africana[73] (MIGON; SANTOS, 2013, p. 39).

Tratava-se também de um momento de amplo crescimento econômico de muitos desses países, alguns elevados pelo aumento dos preços internacionais das *commodities* – Namíbia, Botsuana, Nigéria e Argélia, cresciam a taxas de mais de 10% ao ano[74]. Para muitos, esse contexto favorável representava o renascimento da África, que deixava de ser um continente de pouco relevo comercial para tornar-se um mercado consumidor emergente, a última fronteira do capitalismo global (COSTAS, 2013).

Esse contexto também atraiu para o continente outras potências em ascensão, como a China, e grandes países em desenvolvimento, como Índia. O governo chinês, por exemplo, tem buscado extração de recursos naturais, a realização de obras de infraestrutura e financiamentos para governos e empresários africanos. Também tem investido significativamente em projetos de desenvolvimento internacional, uma cifra de aproximadamente US$ 75 bilhões nos últimos dez anos[75] (MAPA..., 2013).

A Índia, por sua vez, teria uma atuação mais voltada para investimentos estrangeiros diretos e intercâmbio de serviços (WHITE, 2010, p. 239). Essas ações externas estariam, de certo modo, provocando reações no governo brasileiro. Em 2008, o presidente defendeu que a atuação dos empresários brasileiros na África era tímida quando comparada àquela dos chineses e que o Brasil poderia perder espaço na região (LULA..., 2008). Como esforço de ampliar o comércio brasileiro na região, essa declaração era proferida no mesmo período que o BNDES lançava suas primeiras linhas de crédito diretamente para a África.

Pelo prisma sistêmico, também emergia um cenário mais favorável aos discursos de reforma da ordem internacional, de fortalecimento do multilateralismo e às ações de cooperação

---

guerra civil de Moçambique terminou em 1992, e em 1994, foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias com apoio das forças multinacionais da ONU.

72 Bloco fundado em 1992, com foco na integração econômica e desenvolvimento. Os membros são Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malauí, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Seicheles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

73 A partir de 2001, a antiga Organização para a União Africana (OUA), fundada em 1963, com 32 Estados-membros, foi transformada em União Africana (UA). O novo organismo refletia a evolução de uma postura de não-interferência em assuntos internos para uma de responsabilidade dos Estados-membros para promoção da paz e segurança regional. Atualmente, o bloco possui mais de 40 Estados-membros.

74 Esses países atingiram os valores mais altos de crescimento ao ano de seu Produto Interno Bruto desde 1990. Por exemplo, Argélia, 7,2% a.a. (2003); Angola, 20,5% (2005); Botsuana, 8,4% (2006); Namíbia,12,3% a.a. (2004); Nigéria, 21,3% a.a. (2002) e 10,5% a.a. (2004). Fonte: National Accounts Main Aggregates Database da Organização das Nações Unidas.

75 Entre 2000 e 2012, investiu aproximadamente US$ 75 bilhões em projetos de desenvolvimento internacional nas mais diversas áreas. São, aproximadamente, 1673 projetos, em 51 países, entre 2000 e 2011. Zimbábue (295), Gana (195) Zâmbia (167) Sudão (164), Etiópia (159) e Quênia (151) seriam os maiores beneficiários. Os dados ainda são imprecisos, mas permitem uma visualização ampla da situação emergente.

sul-sul. Desde 2001, a agenda internacional estaria excessivamente concentrada nas questões de combate ao terrorismo, com pouco espaço aos temas atinentes ao desenvolvimento.

Também, no âmbito da OMC retomava-se a Rodada Doha, a primeira organizada em torno de um tema de grande interesse dos países em desenvolvimento: a liberalização do comércio agrícola internacional. No campo da Segurança, os Estados Unidos haviam desrespeitado decisões expressas do Conselho de Segurança da ONU referentes à invasão do Iraque. À época, o Conselho opôs-se ao pedido norte-americano de intervenção militar em território iraquiano alegando que o regime de Saddam Husseim possuía armas de destruição em massa.

Nesse contexto, os fatores de ordem individual, doméstica, regional e sistêmica contribuíram para o adensamento dos tradicionais canais de contato com a África. No período que contempla os dois mandatos de Lula da Silva e o de Rousseff, o Brasil instalou 20 novas embaixadas[76] em países africanos.

Até 2002, o número de embaixadas brasileiras no continente totalizava 19. Em 2013, esse número já havia aumentado para 39. Atualmente, o país está apenas atrás dos Estados Unidos (49 embaixadas), China (48 embaixadas), França (46 embaixadas) em número de representações, recentemente tendo ultrapassado a Rússia (38 embaixadas) (BRASIL..., 2011). O próprio MRE teve que se adaptar à demanda governamental de aproximação com o continente, desmembrando seu Departamento de África e Oriente Médio em dois para a criação de um Departamento exclusivo para as questões de África com três novas divisões (DAF-I, II e III).

Houve diferenças significativas em estilo de condução dos contatos de alto nível da diplomacia brasileira entre as gestões dos dois presidentes. Lula possuía uma presença mais ativa e assertiva na região. Viajou ao continente 28 vezes e passou por 25 países diferentes em oito anos de mandato. Seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2003-2010), viajou 67 vezes para a África.

A presidente Rousseff, por sua vez, apresentou um estilo mais reservado, com menor interesse na política externa e na diplomacia presidencial. Essa atuação pode ser apontada como

[76] São Tomé e Príncipe (2003), Etiópia (2004), Camarões, Tanzânia, Guiné Equatorial, Sudão, Benin, Togo (2005), Guiné Equatorial, Zâmbia, Botsuana (2006), Congo, Mauritânia, Burkina Faso, Mali (2007), Serra Leoa, Libéria, República Centro-Africana, Malauí (2010), Sudão do Sul (2013). Até 2002, o número de embaixadas brasileiras no continente totalizava 19. Em 2013, esse número aumentou para 39. É interessante notar que a ampliação mais significativa ocorreu durante os governos Lula da Silva.
Informações obtidas em contato direto com o Ministério das Relações Exteriores, via Lei de Acesso à Informação, e em consulta aos Decretos de criação de representações brasileiras no exterior entre 2003 e 2013.

inflexão de política externa entre os dois governos (SCHREIBER, M.; WASSERMAN, 2014). Viajou 5 vezes à África, visitando apenas 6 países diferentes[77]. Antônio Patriota, primeiro Ministro das Relações Exteriores da presidente (2011-2013), viajou 10 vezes para o continente e Luís Alberto Figueiredo (2013-2014), seu sucessor, mais 2 vezes em 2013[78]. Houve, portanto, uma presença presidencial mais ativa no continente africano durante as gestões Lula.

A política externa de Rousseff enfrentou grandes contingenciamentos orçamentários e não empreendeu tantos esforços de renovação. O resultado foi retração da tendência crescente de expansão das relações Brasil-África observada desde 2007. Porém, se houve divergências no modo de participação presidencial no processo, manteve-se a prioridade das relações com o continente as linhas de ação como, por exemplo, o perdão e reestruturação de dívidas de diversos países africanos com o Brasil e os investimentos na região.

Entre 2003 e 2010, o governo brasileiro perdoou parte dos saldos devedores de Moçambique, Nigéria e Cabo Verde e entre 2011 e 2014 de Tanzânia, Zâmbia, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné, Mauritânia, São Tomé e Príncipe, Sudão e Guiné Bissau[79]. Tais processos emergiam em um momento de expansão da ação do BNDES na região e, para que isso ocorresse, a legislação nacional não permitia que os beneficiados estivessem endividados.

Se as linhas de ação mantiveram-se, pode-se dizer que, no conjunto do período entre 2003 e 2013, as prioridades do Brasil na região recaíram principalmente sobre a África do Sul e os países africanos de língua portuguesa, os PALOPs – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Multilateralmente, o foco brasileiro foi a CPLP e a ZOPACAS. A participação mais ativa do governo Lula esteve manifesta também nesse âmbito. Na CPLP, por exemplo, o Brasil financiou a infraestrutura de comunicação e material de informática do encontro de 2004, doando o adquirido à sede africana. A doação alta, da cifra de

---

77 África do Sul, Moçambique, Angola (2011), Guiné-Bissau, Nigéria, Etiópia e África do Sul (2013).

78 Em todas as contagens foram considerados tanto eventos multilaterais quanto encontros bilaterais. Os dados das viagens presidenciais foram obtidos no site da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
Para as informações de Lula da Silva, consultar: <http://www4.planalto.gov.br/informacoespresidenciais/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens>.
Para as de Rousseff, acessar: <http://www2.planalto.gov.br/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa>. Informações sobre as viagens dos ministros reconstruídas a partir do site do MRE. Disponível em: <https://maps.google.com.br/maps/ms?ie=UTF8&oe=UTF8&msa=0&msid=205756710730727416074.0004c4f751cc4348d3b3f&dg=feature>. Acesso em: 03 maio 2014.

79 Nos governos Lula, o Brasil perdoou US$ 436,7 milhões em dívidas de quatro países: Moçambique (US$ 315,1 milhões), Nigéria (US$ 84,7 milhões), Cabo Verde (US$ 1,2 milhão) e Suriname (US$ 35,7 milhões).

US$ 500 mil, foi um ensaio da postura brasileira a ser adotada nos anos posteriores (MIYAMOTO, 2009, p. 39).

Já a participação do Brasil na ZOPACAS cresceu concomitantemente ao processo de revitalização do órgão, após o longo período de estagnação nos oito anos de presidência argentina (1998-2006). Sob o contexto do esforço de renovação da nova presidência de Angola a partir de 2007, o Brasil passou a ter uma atuação mais participativa no organismo, inclusive coordenando diversos grupos de trabalho e tendo, nos anos ulteriores, uma atuação mais propositiva.

Em dezembro de 2010, por exemplo, o Itamaraty coordenou um ciclo de debates nacionalmente para traçar as estratégias para ações brasileiras na revitalização do organismo (VISENTINI, 2010, p. 73; SILVA, 2007). Havia indícios, portanto, de que a ZOPACAS deixaria o campo das intenções para adentrar novamente as prioridades de política externa do país no continente africano.

Além de tais meios tradicionais de contato, pode-se dizer que os contatos diplomáticos também provieram de novas vias de comunicação com a África estabelecidas desde os governos Lula. Um deles foi a Cúpula América do Sul-África (ASA), empreendimento construído conjuntamente com o governo da Nigéria. O fórum foi um espaço multilateral que abarcou 63 países das duas regiões para tratar da cooperação político-econômica em múltiplos setores. No período entre 2006 e 2013, houve três edições da Cúpula ASA.

Outro importante exemplo foi o G-3, ou IBAS. Grupo composto por Índia, Brasil e África do Sul em 2003, foi construído sob a égide da aproximação política entre potências emergentes. Em suas cúpulas anuais, foi estruturado em três eixos: cooperação setorial, coordenação política e o Fundo IBAS[80]. O fundo tornou-se um dos mais ambiciosos projetos de cooperação Sul-Sul empreendidos multilateralmente por países em desenvolvimento.

Anualmente, os países do grupo doaram aproximadamente US$ 1 milhão para financiar projetos de combate à fome e à pobreza. A partir do Fundo IBAS, o Brasil ampliou sua presença como provedor de cooperação técnica à África. Alguns beneficiários foram Guiné Bissau nos setores da agricultura, pecuária e saúde; Cabo Verde na área de proteção do meio ambiente; Burundi no combate ao HIV/AIDS; e Serra Leoa nos esforços de redução da miséria e da pobreza (BRASIL, 2010i, p. 409).

---

[80] O Fundo IBAS já foi bastante premiado. Em 2006, recebeu o Prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul”, concedido pelo PNUD; em 2010, o Prêmio “Millennium Development Goals Awards”, outorgado pelo “Millennium Development Goals Awards Committee”, ONG voltada à promoção das Metas do Milênio; em 2012, o prêmio “South-South and Triangular Cooperation Champions Award”, pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (ECSS).

O terceiro caso de novo canal de comunicação foi o arranjo político BRICS, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Acrônimo cunhado por Jim O'Neil da agência de avaliação de risco *Goldman Sachs* em 2001, tornou-se uma organização internacional de baixa institucionalidade no ano de 2009 a partir da proposição brasileira. Mais do que um canal de contato com a África, era uma agremiação de grandes economias globais com interesses nas reformas das organizações e na ordem internacional. A inclusão da África do Sul a partir da III Cúpula em 2011 consolidou outro ponto de contato com um importante parceiro do Brasil na África, ainda que a difícil agenda do grupo fosse além do desenvolvimento africano.

Um traço bastante novidadeiro da política externa do Brasil para a África foi a inflexão do papel atribuído à cooperação sul-sul como instrumento internacional do País. A cooperação Sul-Sul com países em desenvolvimento não é nova. Do contrário, data dos anos 1970 quando os governos militares reaproximaram-se do continente[81]. No âmbito da cooperação técnica é, desde 1987, de responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)[82]. Apesar de a agenda de cooperação Sul-Sul ter sido importante para a política externa dos governos Cardoso, pode-se dizer que adquiriu novos patamares a partir dos governos Lula.

No período, o governo brasileiro considerou como atividades de cooperação sul-sul para desenvolvimento internacional apenas ações realizadas a fundo perdido. Ou seja, não foram incluídos financiamentos do BNDES e/ou de outras instituições nacionais a quaisquer compras de produtos brasileiros. Diferentemente da OCDE, que considera 25% no mínimo de fundos perdidos, o Brasil definiu-a da seguinte forma:

> A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 11)

Nesse sentido, a preocupação com o escopo da definição de cooperação para o desenvolvimento denota que a transferência de conhecimento, assistência humanitária, doações e

---

[81] A maior parte dos acordos-quadro de cooperação técnica, científica e tecnológica com os países africanos foram celebrados durante os anos 1970: Benin (1972), Togo (1972), Zaire (1973), Quênia (1973), Egito (1973), Costa do Marfim (1972), Camarões (1972), Senegal (1972), Gana (1974), Gabão (1974), Gabão (1975), Senegal (1976), Argélia (1977), Cabo Verde (1977), Guiné-Bissau (1978), Nigéria (1979).
Nas décadas ulteriores também houve novos acordos e planos de ação: Angola (1980), Moçambique (1980), Argélia (1981), Mali (1981), Moçambique (1981), Marrocos (1984), Moçambique (1989), Namíbia (1995), África do Sul (2003), Burkina Faso (2005), Botsuana (2009).

[82] Criada, em 1987, pelo decreto nº 94.973 no âmbito da Sub-Secretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores.

perdões de dívidas tornaram-se um dos mais relevantes instrumentos da política externa brasileira. De modo geral, a maior participação brasileira nessa área não foi um movimento isolado. Do contrário, ocorreu em um momento político no qual grandes países emergentes rompiam com o monopólio dos países mais ricos na construção das agendas de desenvolvimento internacional (LIMA, 2005b, p. 22; MILANI; CARVALHO, 2013, p. 15-16).

O Brasil passou a defender a atividade sob o argumento de que a cooperação sul-sul seria horizontal, ou seja, entre países que compartilharam os mesmos problemas históricos. Segundo o governo, tratar-se-ia de um instrumento para reforçar a "diplomacia da solidariedade" entre os países em desenvolvimento[83].

Diferentemente de outros períodos, a ampliação da cooperação técnica foi além das intenções, pois a política externa empreendeu bastantes recursos para que, a partir da experiência histórica brasileira, pudessem contribuir para o desenvolvimento de diversos países em desenvolvimento (DAUVERGNE; FARIAS, 2012, p. 903-917; MILANI; CARVALHO, 2013, p. 23; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 32).

O segundo mandato de Lula foi o período de inflexão da posição brasileira sobre a cooperação sul-sul, quando os pontos focais da atuação teriam transitado para aqueles projetos capazes de prover alterações estruturais nas economias e sociedades dos países em desenvolvimento. A política externa brasileira passou a compartilhar suas experiências a partir da internacionalização de suas instituições nacionais especializadas. Segundo o ex-diretor da ABC, Marco Farani:

> A ABC tem buscado implantar, desde 2008, uma nova estratégia de ação para a cooperação sul-sul do Brasil, que privilegia a concepção, sempre que havendo condições para tanto, de projetos 'estruturais/estruturantes' no lugar da reprodução automática do modelo tradicional de projetos pontuais. (FARANI, 2010b, p. 18).

A nova prioridade manifestou-se nos orçamentos e mudanças institucionais. Segundo estudo publicado em conjunto pela SAE, IPEA, Itamaraty e ABC denominado Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, entre 2005 e 2009, valores destinados à

[83] De acordo com o formulado pelo Ministério das Relações Exteriores e a Agência Brasileira de Cooperação, diplomacia solidária é um conceito pelo qual "o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos" (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO 2010, p. 32)

cooperação para o desenvolvimento internacional realizada pelo Brasil quase duplicaram[84]. Especialmente no campo da cooperação técnica, o investimento brasileiro cresceu exponencialmente no período analisado pelo estudo. Em quatro anos, aumentou-se 352% os recursos dispendidos no setor, tendo como principal destino capacitações de funcionários, custos administrativos e equipamentos[85].

Do ponto de vista institucional, a ABC teve sua estrutura alterada em 2006 pelo Decreto 5.979. Se até então sua estrutura organizacional era dividida por regiões, a partir da mudança passou a ser dividida tematicamente *por cooperação técnica entre países em desenvolvimento; cooperação técnica multilateral e cooperação triangular; cooperação técnica bilateral.* O objetivo era facilitar a sistematização e organização dos projetos realizados pelo País.

Tabela 1 – Orçamento empreendido para cooperação técnica com a África

| PERÍODO | ANO | VALOR (R$) |
|---|---|---|
| 1999-2002 | 1999 | 964.900,20 |
| | 2000 | 993.797,76 |
| | 2001 | 1.131.883,64 |
| | 2002 | 889.765,42 |
| 2003-2006 | 2003 | 527.338,00 |
| | 2004 | 246.318,09 |
| | 2005 | 546.267,68 |
| | 2006 | 2.393.462,67 |
| 2007-2010 | 2007 | 1.582.024,85 |
| | 2008 | 3.831.046,48 |
| | 2009 | 7.101.315,53 |
| | 2010 | 13.067.958,45 |
| 2011-2012 | 2011 | 11.867.162,45 |
| | 2012 | 8.072.110,64 |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Agência Brasileira de Cooperação[86]

Ao observarem-se os valores empreendidos em cooperação técnica do Brasil, a África foi o foco central, recebendo mais da metade do oferecido. Como ilustra a *Tabela 1*, há um vultoso crescimento do orçamento da ABC para o continente africano a partir de 2006. Os países lusófonos, Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe tem recebido

---

84 Consideradas a *cooperação técnica, a assistência humanitária, as contribuições para as organizações e bancos* regionais, os valores passaram da cifra de R$ 384,2 milhões, em 2005, para R$ 724 milhões, em 2009.

85 O volume passou de R$ 27,775 milhões para R$ 97,744 milhões. Do total, foram dispendidos 69% para capacitações, 28% para custos administrativos e 3% para equipamentos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 20).

86 Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão (e-SIC) pelo protocolo nº 09200.000304/2014-07.

em média um terço dos recursos empregados, em consonância com a prioridade da política externa brasileira para o continente africano[87].

Porém, o orçamento da cooperação técnica internacional sofreu decréscimo significativo a partir do governo Rousseff. Os contingenciamentos realizados no período afetaram a capacidade da ABC de levar adiante diversos projetos e de expandir suas propostas. Segundo o discurso político proferido no âmbito da "Agenda África" de Rousseff, o novo objetivo seria a alteração de uma "política de expansão" da cooperação técnica para uma de "preenchimento de gargalos".

Ou seja, sob o contexto de cortes de orçamento, a diretriz presidencial foi focar apenas em projetos necessários e não mais no aumento deles (MOURA, 2013; ROSSI, 2013). Tal contexto preocupou tanto a ABC quanto o MRE. Ambas instituições argumentaram que se fazia difícil implementar projetos sob a égide de tantos contingenciamentos. Por essa razão, na gestão Rousseff, a ABC passou a defender mudanças na institucionalidade do governo para a área. Propôs, por exemplo, que o Brasil criasse uma legislação nacional referente à cooperação técnica internacional, que a Agência fosse separada do Itamaraty e até mesmo que fossem criadas carreiras específicas no campo da cooperação técnica.

Ainda assim, a despeito de tais diferenças, o caráter multissetorial com um número expressivo de atores políticos têm sido característica intrínseca ao processo tanto nos governos Lula quanto Rousseff. A ABC concentrou-se em projetos, por ordem decrescente de importância, nas áreas de Agricultura, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Segurança Pública, Administração Pública, Energia, Desenvolvimento Social e Indústria[88].

Nesses setores, o País utilizou da experiência de instituições nacionais como a Embrapa[89], a Fiocruz[90], SENAI, SENAC. No campo da Educação, por exemplo, o Brasil ampliou as possibilidades de cooperação com os países africanos instalando a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Brasileira (UNILAB) no Ceará em 2008 e ampliando os intercâmbios e vagas a estudantes africanos nas universidades do país por programas como o PEC-G e PEC-PG, respectivamente, de graduação e pós-graduação.

---

87 Segundo o documento *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*, a África lusófona recebeu 27% dos recursos empregados entre 2005 e 2009.

88 Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (2011, p. 7), até 2010 tais áreas representaram fatias de, respectivamente, 22,63%, 16,6%, 12,64%, 7,51%, 6,59%, 5,19%, 3,53%, 3,34%, 0,18%.

89 Os principais projetos da Embrapa no continente são de apoio à pesquisa e culturas. Dentre eles estão os de apoio à cotonicultura no Benin, Burkina Faso, Chade e Mali; apoio à rizicultura no Senegal, pela revitalização de uma fazenda do Instituto Senegalês de Pesquisa Agrícola; em Moçambique, com o auxílio da Agência Japonesa de Cooperação, são implantadas fazendas experimentais para pesquisa e inovação.

90 Os projetos da ABC, em conjunto com a Fiocruz, são de capacitações em diversas áreas da saúde, reformulação de institutos nacionais de saúde, e transferência de tecnologia, principalmente, para os países da CPLP.

Os projetos eram operacionalizados pela ABC em conjunto com essas agências e outros Ministérios, como o da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social etc. Consequência desse processo foi a internacionalização de diversas dessas instituições do País para melhor atender aos projetos de cooperação técnica. Ilustrativos são o escritório de Gana da Embrapa; os centros de formação do SENAI em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe; e o escritório da Fundação Oswaldo Cruz na embaixada brasileira de Moçambique. Observa-se, portanto, que a política externa para a África não foi apenas monopólio do MRE.

Tabela 2 – Diplomatas africanos formados pelo Instituto Rio Branco (1999-2014)

| MANDATO | ANO | PAÍS | | | | | | | TOTAL/ ANO | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Angola | Congo | Gabão | Guiné Bissau | Guiné Equatorial | Moçambique | Tanzânia | | |
| 1999-2002 | 1999 | | | 1 | | | | | 1 | 4 |
| | 2000 | | | | 1 | | | | 1 | |
| | 2001 | 1 | | | | | | | 1 | |
| | 2002 | | | | 1 | | | | 1 | |
| 2003-2006 | 2003 | | | | | | | | 0 | 0 |
| | 2004 | | | | | | | | 0 | |
| | 2005 | | | | | | | | 0 | |
| | 2006 | | | | | | | | 0 | |
| 2007-2010 | 2007 | | | | 1 | | | | 1 | 11 |
| | 2008 | 1 | | | 2 | | 1 | | 4 | |
| | 2009 | 1 | | | 1 | | 1 | | 3 | |
| | 2010 | | | | 1 | 2 | | | 3 | |
| 2011-2014 | 2011 | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | 4 | 12 |
| | 2012 | 2 | 1 | | | 1 | 1 | | 5 | |
| | 2013 | | | | | | | | 0 | |
| | 2014 | 1 | | | 1 | | 1 | | 3 | |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Ministério das Relações Exteriores[91].

Seria, porém, errôneo afirmar que seus órgãos não tiveram participação no processo de aproximação com a África. Tal como ilustrado pela *Tabela 2*, o Instituto Rio Branco ampliou o espaço para a formação de diplomatas africanos no Brasil. Observa-se que no segundo governo Cardoso a prática foi mais empreendida do que na primeira gestão de Lula, mesmo considerada a prioridade para as relações Brasil-África do presidente.

Porém, em consonância com o movimento de expansão da cooperação técnica realizada pela ABC no segundo mandato de Lula, aumentaram-se as vagas ofertadas para diplomatas do continente, criando uma tendência que se estendeu ao primeiro governo Rousseff. Já a Fundação Alexandre Gusmão também passou a oferecer os Cursos para Diplomatas Africanos a partir de

[91] Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão (e-SIC) ao Ministério das Relações Exteriores Protocolo nº 09200000057201511.

2010. Até 2014 seriam realizadas quatro edições com participantes dos países lusófonos e de outros como África do Sul, Botsuana, Gana, Namíbia, Nigéria, Quênia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Ao observar-se o mosaico geral da política externa brasileira para a África, argumenta-se que o Brasil tem aliado duas perspectivas diferentes. Primeiro, o aspecto novidadeiro de utilizar-se do poder brando na região como mecanismo para auxiliar em sua projeção internacional. Tal linha de ação baseou-se simultaneamente em cooperação técnica e na construção de estruturas políticas, sociais e econômicas dos países africanos com o intuito de possibilitar ao País uma abordagem diferenciada daquela realizada pelas grandes potências na região. Ou seja, transcendendo o assistencialismo tradicional a partir das experiências históricas das instituições brasileiras. Diversos autores, tais como Chatin (2013), Dauvergne e Farias (2012), Stolte (2012), Visentini (2010), White (2010), concordam que a motivação do Brasil foi além da perspectiva econômico-comercial.

Porém, seria errôneo afirmar que não houve o interesse universalista da política externa brasileira de diversificação de parcerias político-comerciais. Por isso, a segunda perspectiva seria a tradicional, na qual o Brasil lograva ser parceiro econômico privilegiado dos países africanos e obter apoios em seu projeto de inserção internacional a partir de reforma das instituições globais. Como o presidente Lula apontou, em meados de 2008, em comparação com a China, os empresários brasileiro ainda tem poucos negócios com o continente e, para que o Brasil se tornasse parceiro privilegiado, seria preciso ampliá-los.

A despeito de a cooperação internacional para o desenvolvimento oferecida pelo Brasil não exigir contrapartida e ser definida como *a fundo perdido*, não se pode afirmar que não haja preocupações com o ganho futuro de mercados. Há na África, no longo prazo, um mercado emergente na região complementar à cadeia de produção brasileira que, futuramente, pode ampliar seu consumo de maquinários, equipamentos técnicos, materiais de construção, alimentos e produtos agrícolas.

### 4.3 A renovação da política de defesa e a inserção militar brasileira no Atlântico Sul

Em consonância com a política externa para a África do Brasil, o Atlântico Sul também se tornou prioridade na política de defesa brasileira. No período, a atuação do Brasil foi mais ativa,

ainda que incipiente quando comparada com os outros setores da ação externa para a região. No plano das formulações políticas, tanto na PDN de 2005, quanto na PND de 2012, a África Ocidental foi considerada parte do entorno estratégico brasileiro e prioridade para a defesa do país (BRASIL, 2005, p. 3; BRASIL, 2012b, p. 6). O interesse de projeção internacional e a preocupação da proteção de seu Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental – mencionadas recorrentemente como “Amazônia Azul”[92] – reforçaram a importância da região para o País.

Também na END de 2008, o Atlântico Sul foi tratado como região prioritária para o projeto de reorganização das Forças Armadas brasileiras. A versão de 2012 do documento reforçou essa perspectiva, garantindo ao MD a responsabilidade de contribuir de forma mais ativa para a estabilidade regional. Para tanto, o organismo deveria estreitar parcerias internacionais estratégicas nos setores cibernético, espacial e nuclear e intensificar o intercâmbio com as forças armadas dos países amigos do entorno estratégico brasileiro (BRASIL, 2008, p. 49; BRASIL, 2012c, p. 36-38).

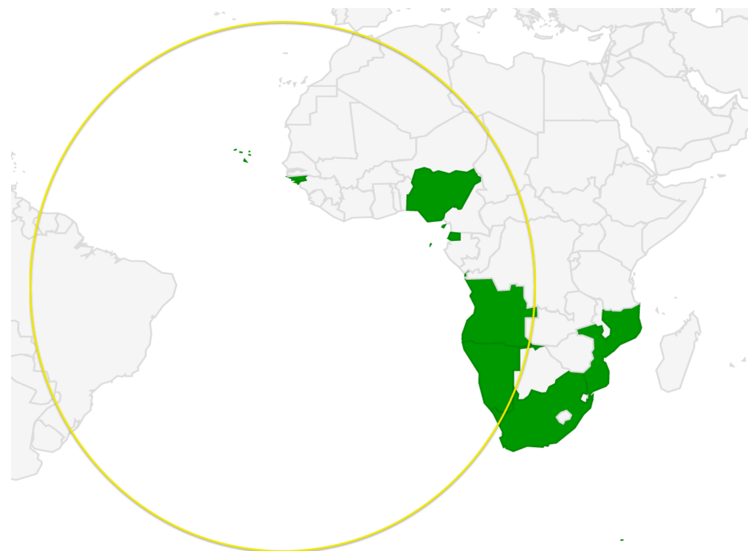
Não foi apenas no âmbito das formulações políticas que a região ganhou maior importância na política de defesa brasileira. No que concerne à inserção militar brasileira na região, observou-se que houve ampliação da complexidade e da presença do Brasil. Notou-se que houve ampliação do número de atores domésticos e governamentais envolvidos (*e.g.:* MD, Forças Armadas, FIESP, ABIMDE, ABC e base industrial de defesa); A ação diplomática bilateral/multilateral no campo da defesa também tem sido foco de inflexão para um cenário mais participativo (*e.g.:* novos acordos de defesa, aumento das aditâncias brasileiras com países da região, ação mais intensa na ZOPACAS e nas reuniões de defesa da CPLP); Houve aumento dos investimento para programas de defesa voltados para o Atlântico Sul (*e.g.:* SISGAAz e o PROSUB); A tradicional cooperação técnica na área de defesa, seja por capacitações seja por programas de transferência de conhecimento esteve em uma curva ascendente de ampliação desde 2003 (*e.g.:* cursos de formação de oficiais oferecidos pelas três forças a oficiais estrangeiros, levantamentos da extensão das plataformas continentais dos países da região, programas conjuntos de construção de armamentos e transferência de conhecimento). Por fim, foi

---

[92] A Plataforma Continental brasileira é composta por 200 milhas marítimas e adicionais 17,66 mil km$^2$. Em 2004, o Brasil apresentou a proposta de 230.000 km$^2$ à Comissão de Limites da ONU, que aprovou apenas 19% do total, em 2007. Em 2007, o Brasil fez nova proposta para obter a soberania plena sobre os 930.000 km$^2$.

ampliado o comércio de armamentos com a África e o papel do Ministério da Defesa como promotor da base industrial de defesa no continente.

Figura 1 – Entorno estratégico do Brasil no Atlântico Sul e acordos de cooperação em Defesa com países africanos



Elaborado pelo autor. Fonte: PND e DAI-MRE.

Tal mosaico denota a complexidade de nova inserção brasileira na região. Nesse sentido, o primeiro eixo no qual se pode observar esse processo é o âmbito dos contatos diplomáticos na área de defesa. Entre 2003 e 2013, o Brasil ampliou significativamente a cooperação bilateral com os países africanos. Observa-se um total de 9 acordos de cooperação em defesa no curto espaço de 10 anos, sendo 6 deles assinados entre 2009 e 2010: África do Sul (2003), Guiné-Bissau (2006), Moçambique (2009), Namíbia (2009), Angola (2010), Guiné Equatorial (2010), Nigéria (2010), São Tomé e Príncipe (2010). Essas países fazem parte da costa africana, inserindo-se, portanto, na prioridade do entorno estratégico brasileiro no Atlântico Sul como ilustra a *Figura 1*.

Faz-se mister destacar que a maior parte deles foi celebrada imediatamente após à publicação da END de 2008. Tratou-se de um período de atuação diplomática ativa do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, que realizou sucessivas viagens ao continente para adensar a cooperação bilateral.

Figura 2 – Novas aditâncias militares brasileiras em países africanos entre 2000 e 2013[93]

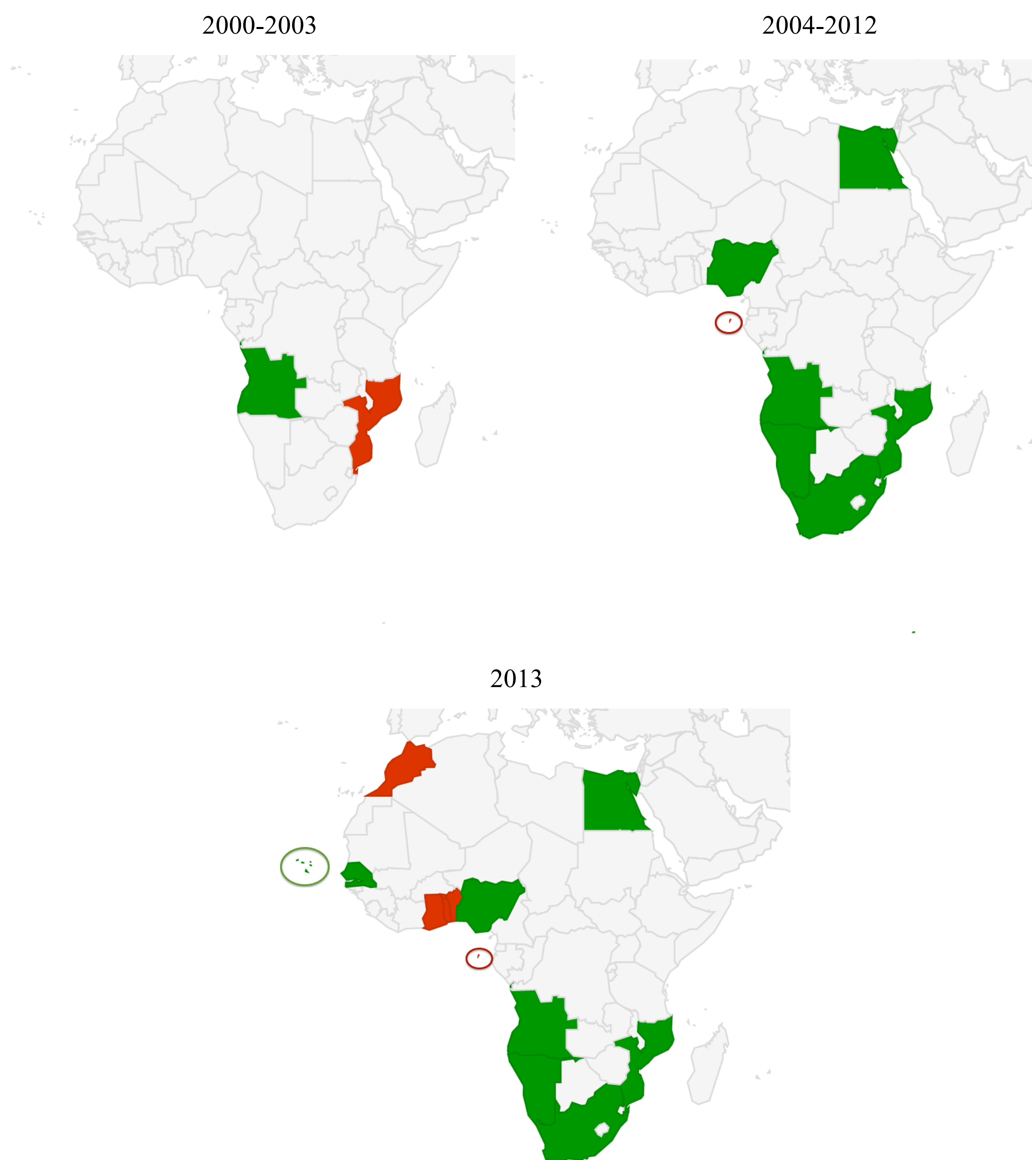



Figura elaborada pelo autor. Fontes: Decreto 3.397 (2000), Decreto 5.294 (2004) e Decreto 8.125 (2013).

À exceção da gestão Viegas, também observa-se que até meados de 2009, as viagens dos ministros à região tinham o objetivo de participar das Reuniões de Defesa da CPLP, enquanto que, nas gestões de Jobim e Amorim houve uma atuação internacional mais regular e ampla[94].

---

[93] Legenda: Verde – Adidos militares com base no país/ Vermelho – Adidos militares credenciados no país em caráter de rotatividade com sua base principal.

Em alguns casos, foram criados grupos de trabalho bilaterais para implementá-la. É importante ressaltar que algumas dessas propostas nem sempre foram levadas adiante. Por exemplo, apesar de vários acordos disporem sobre a criação de Grupos de Trabalhos Bilaterais em Defesa, esse meio foi apenas implementado com África do Sul, Angola e Namíbia.

Além dos acordos celebrados durante a gestão de Nelson Jobim (2007-2011), o Brasil também aproximou-se de outros países na gestão de Celso Amorim (2011-2014). Com a Mauritânia, em 2012, foi assinada declaração de intenções para a compra dos aviões Super Tucanos, cooperação nos setores marítimo e aeronáutico e foram oferecidas capacitações em escolas brasileiras. Com a Libéria, em 2013, o Brasil buscou mecanismos de estreitar os relacionamentos políticos e de defesa. Outro instrumento recente de cooperação foi a visita de um dos três novos Navios-Patrulha Oceânico Apa adquiridos a alguns países da costa da África no ano de 2013. Na ocasião, o Brasil realizou breves exercícios combinados e logrou estreitar os contatos entre Marinhas e demais forças armadas dos países visitados.

Novas aditâncias militares brasileiras no exterior também contribuíram para a ampliação dos contatos políticos. De acordo com o fluxo de novas embaixadas no continente, postos foram criados em Moçambique, Egito, Nigéria, Namíbia, São Tomé e Príncipe (2004)[95], Senegal, Cabo Verde, Benim Togo, Marrocos, Gana (2013)[96]. A importância dos novos adidos militares reside tanto na possibilidade de ampliarem os contatos bilaterais de defesa quanto na promoção que devem realizar dos produtos da base industrial de defesa do Brasil.

A cooperação em defesa no âmbito multilateral derivou de quatro iniciativas principais também presentes no âmbito da política externa: a ZOPACAS, a CPLP, o IBAS e os BRICS. Comparativamente à abordagem adotada na diplomacia, as ações referentes aos novos canais de comunicação foram modestas. Por exemplo, houve exercícios militares combinados entre as Marinhas do bloco denominados IBSAMAR. Com os BRICS, houve apenas um exercício militar

---

94 José Viegas Filho (2003-2004), Waldir Pires (2005-2006), Nelson Jobim (2007-2011) e Celso Amorim (2011-2014). Viegas Filho realizou 2 viagens ao continente, visitando apenas a África do Sul em 2003 e 2004; Pires realizou apenas uma viagem, visitando Cabo Verde em 2006, para reunião da CPLP. Jobim realizou 3 viagens ao continente, visitando, na primeira, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Moçambique e Guiné-Bissau, em 2009 e na segunda, Cabo Verde, Angola, Congo e Namíbia, também em 2009, e na terceira, Cabo Verde, para a reunião da CPLP; Amorim realizou três viagens até março de 2014, visitando, na primeira, Angola e Namíbia, em 2013, na segunda, Cabo Verde, também em 2013, para a reunião da CPLP, e, na terceira, África do Sul, Moçambique, República Democrática do Congo e Angola, em março de 2014.
Dados obtidos via Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do Ministério da Defesa pelo protocolo nº 60502.000735/2014-18.

95 Em 2000, o Brasil já tinha adidos representados em Moçambique e Namíbia, porém eram compartilhados, respectivamente, com os adidos fixos de África do Sul e Angola. Em 2004, tornaram-se representações independentes.

96 Os adidos de Togo, Benim, Marrocos e Gana são compartilhados com os adidos permanentes de, respectivamente, Senegal, Espanha e Nigéria.

denominado Operação BRIC, em 2010. De certa forma, pode-se aventar a hipótese de que a baixa institucionalidade desses grupos e a falta de agendas comuns mais aprofundadas também repercutem no campo da defesa. Tal assertiva não seria o mesmo que dizer que não há espaços para cooperação entre eles.

O Ministro da Defesa, Celso Amorim, propôs o adensamento da cooperação militar entre os países-membros. Para tanto, sugeriu que o Brasil auxiliasse no levantamento das plataformas continentais dos países africanos e sul-americanos a partir de sua experiência em fazê-lo. Outros mecanismos sugeridos foram ações de cooperação técnica nos âmbitos de resgate, busca e salvamento no mar, operações de paz e vigilância marítima. A proposta foi efetivada ao final de 2013 quando o Brasil organizou e sediou o *I Seminário ZOPACAS no campo de Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo*. Como no encontro anterior da organização, a ação demandou atuação conjugada entre o Itamaraty, a ABC e o MD para que se consolidasse.

Já no âmbito da CPLP, a participação brasileira ocorre pelas Reuniões de Ministros da Defesa Nacional, pelas Reuniões de Chefes de Estado-maior da Defesa e pelo Centro de Análise Estratégica (CAE) – criados a partir do Protocolo de Cooperação da CPLP no domínio da defesa, de 2002 –, e os recentemente criados Simpósios das Marinhas da CPLP.

Um aspecto particularmente importante é a Estratégia CPLP para os Oceanos, publicada em 2009. O documento tem o intuito de "concertação de esforços entre os países da CPLP no sentido da elaboração de uma visão integrada, com vista a promover o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as suas respectivas jurisdições nacionais, inclusive por meio da cooperação internacional" (COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2009, p. 1-2). Na organização, o Brasil passou a defender, desde 2009, a cooperação entre os países em políticas sobre o direito do mar. A agenda brasileira expressou seu interesse particular em melhor definir sua plataforma continental e, concomitantemente, sua preocupação com a ingerência externa na região.

Por essa razão, as agendas brasileiras foram consolidadas a partir da reunião de Brasília de Ministros da Defesa da CPLP. As questões atinentes à pirataria, tráfico de drogas e a segurança do Atlântico Sul foram o principal foco dessa e de reuniões posteriores (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014, p. 230-231). Outro dos principais meios de cooperação com os países da CPLP foi a Operação Felino realizada a cada dois anos entre os países do bloco.

No que se refere aos documentos de política de defesa do Brasil, a ZOPACAS possui mais espaço do que a CPLP. No LBDN de 2012, por exemplo, a ZOPACAS é referenciada como um mecanismo importante para evitar que conflitos extrarregionais sejam projetados sobre o Atlântico Sul. A CPLP, por sua vez, não recebe nenhuma referência formal. Pode-se dizer que essa diferença não é casual. Do contrário, ela se dá devido aos membros presentes em cada organismo.

Enquanto a ZOPACAS possui 33 Estados-membros exclusivamente da África e América do Sul, a CPLP contém Portugal, um país europeu membro da OTAN. A preocupação com a autogestão do Atlântico Sul faz com que o Brasil priorize a ZOPACAS, fórum no qual os membros não possuem vinculações diretas com os Estados Unidos ou Europa, em detrimento da CPLP, na qual a presença do governo português seria o ponto de contato entre os interesses da região e dos representantes do Atlântico Norte.

O mosaico da política de defesa brasileira no Atlântico Sul não se limita aos acordos políticos, aditâncias e encontros multilaterais. Houve também o uso da base industrial de defesa do País como instrumento da política internacional brasileira na relação com a África. Como ilustra a *Tabela 3*, o crescimento das exportações da indústria de defesa brasileira para os países africanos não pode ser desconsiderada.

Até o final do segundo governo Lula, as exportações do País permaneceram em crescimento baixo. Foi apenas no período entre 2010 e 2014 que o Brasil exportou mais produtos à África. Pode-se explicar a tendência por duas abordagens complementares. A primeira, de âmbito regional, de que se tratou do momento de fim do ciclo de vida de diversos equipamentos das forças armadas da região. A segunda, talvez com maior força explicativa, é que o período coincidiu com aquele de implementação da END, de ampla atividade diplomática no campo de defesa realizada pelos Ministros da Defesa, Nelson Jobim e Celso Amorim, e de expansão das aditâncias militares brasileiras no continente.

Dessa forma, pode-se aventar a ideia de que a ação externa mais ativa no campo da defesa na África contribuiu para o aumento das exportações de algumas grandes empresas do setor. A pauta principal de exportações de armamentos do Brasil para a África no período foi composta de material de nível tecnológico intermediário. Foram aviões de combate e treinamento e navios-patrulha de grandes empresas nacionais, como a Embraer Defesa & Segurança e a Emgepron.

Tabela 3 – Transferências de Armamentos do Brasil para África (2003-2014) [97]

| ANO | PAÍS | QUANTIDADE | EQUIPAMENTO | PRODUTO | EMPRESA | STATUS | ACORDO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1989** | Egito | 14 | Avião de Combate | *EMB-320 Super Tucano* | Embraer | Novo | Venda |
| **1992** | Nigéria | 75 | Carro de Combate | *EE-9 Cascavel* | Engesa | Novo | Venda |
| **1998** | Angola | 8 | Avião de Combate | *EMB-320 Super Tucano* | Embraer | Novo | Venda |
| **1998** | Cabo Verde | 1 | Avião de Transporte | *EMB-110 Bandeirante* | Embraer | Novo | Venda |
| **2003** | Namíbia | 1 | Corveta | *Imperial Marinheiro* | C.C. Sheepsbower & Gashonder Bedriff Jonker & Stans | Usado | Doação |
| **2004** | Namíbia | 1 | Navio Patrulha | *Grajaú* | Emgepron | Novo | Venda |
| **2006** | Angola | 1 | Avião de Treinamento | *EMB-120 Brasília* | Embraer | Novo | Venda |
| **2010** | Burkina Faso | 3 | Avião de combate | *EMB-314 Super Tucano* | Embraer | Novo | Venda |
| **2011** | Mauritânia | 4 | Avião de combate | *EMB-314 Super Tucano* | Embraer | Novo | Venda |
| **2011** | Angola | 6 | Avião de combate | *EMB-314 Super Tucano* | Embraer | Novo | Venda |
| **2012** | Comores | 1 | L-410 Turbolet | *L-410 Turbolet* | LET | Usado | Venda |
| **2013** | Senegal | 3 | Avião de combate | *EMB-314 Super Tucano* | Embraer | Novo | Venda |
| **2013** | Senegal | 2 | Navio-Patrulha | *Macaé* | Emgepron | Novo | Venda |
| **2013** | Cabo Verde | 2 | Avião de transporte | *EMB-110 Bandeirante* | Embraer | Usado | Doação |

Tabela Elaborada para o autor. Fonte: SIPRI Arms Transfer Database.

Nos anos 1990, com a drástica redução da demanda nacional e internacional, a retirada dos incentivos estatais e a falência de vários grandes indústrias do setor de defesa, houve dificuldades de continuar a expandir as exportações brasileiras (MORAES, 2012, p. 36). Por isso, os equipamentos mais comercializados pelo Brasil nos anos ulteriores foram aqueles de indústrias mais resilientes que haviam sobrevivido ao período, no caso a Embraer, privatizada ao final dos anos 1990, e a Emgepron, pública e sob controle da Marinha do Brasil.

Notou-se também que as exportações não foram limitadas a parceiros tradicionais, como Angola, Cabo Verde e Namíbia. Principalmente a partir do ano de 2010, há um grande volume de aviões exportados para país com os quais o Brasil não tinha negócios militares anteriormente, tais como Burkina Faso, Comores, Mauritânia e Senegal.

Mais exportações da base industrial de defesa do Brasil foram balizadas, em grande medida, pela pluralização de atores domésticos influenciando o processo político e pela alteração do relacionamento entre Estado e setor privado no âmbito da base industrial de defesa. Ao

[97] Os dados do SIPRI não consideram a exportação de armas leves.

promover os produtos da indústria de defesa no exterior, cabe destacar o novo papel do MD tanto doméstica quanto externamente. Alguns casos, como o da relação Apex-Brasil, ABIMDE, FIESP e BNDES merecem destaque especial por ilustrarem essa nova articulação entre atores do Estado e da sociedade no âmbito da base industrial de defesa.

Em primeiro lugar, cabe destacar as parcerias entre setores de governo para promoção de exportação e organizações de classe. A Apex-Brasil, subordinada ao MDIC, e a ABIMDE, por exemplo, instituíram acordo para a promoção de exportações do setor desde 2006. O mais recente deles foi assinado no ano de 2012. No texto, ambas agências acordaram um investimento de R$ 3,5 milhões para auxiliar nas exportações e, consideram o mercado africano como prioritário, em especial Angola e Gana (APEX..., 2012; ROCHA, 2006). A cooperação entre ambos denota a retomada da cooperação entre o setor de defesa brasileiro e os principais organismos do País responsáveis pela promoção de exportações no que se refere à África.

O segundo caso é o da FIESP que, em seu recente Departamento de Indústrias de Defesa, tem sido interlocutora do setor. Diversas ocasiões de visitas oficiais de representantes de governos africanos o COMDEFESA intermediou diretamente os contatos entre grupos empresariais e o governo brasileiro[98] e estrangeiros. Exemplos disso foram as visitas à FIESP de líderes africanos de Gana e Guiné, respectivamente, nos anos de 2009 e 2013, para realização de negócios no setor de defesa (ABATI, 2013; GANA..., 2009).

Observou-se que a organização de classe passou a ser incluída nos debates e movimentos do governo para a revitalização da base industrial de defesa. As reuniões entre chefes de Estado e responsáveis pelos setores de defesa realizadas na sede do órgão, em São Paulo, são, portanto, ilustrativas de sua força política dentre atores atinentes à base industrial de defesa.

Em terceiro lugar é importante ressaltar o papel da parceria entre o MD e o BNDES. De certa forma, pode-se dizer que a atuação do banco no campo da defesa tem mimetizado aquela nas exportações de diversos outros produtos nacionais. Tal como tem feito o MRE e a Presidência em outras áreas, o MD tem oferecido linhas de financiamento do BNDES para a aquisição de materiais de defesa do Brasil por outros países.

Por exemplo, em 2013, Amorim intermediou vendas de navios-patrulha e aviões de combate de empresas brasileiras à Namíbia e ao Senegal com aportes do banco. A prática de

---

98 A Fiesp tem dois grandes convênios governamentais. O primeiro com o IPEA, agência vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) para a realização de pesquisas na área de Indústrias de Defesa. O segundo com a Escola Superior de Guerra (ESG) para a promoção do Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD) destinado a empresários e civis interessados na área.

oferecer “pacotes” de aquisição de produtos de defesa já com aportes de instituições financeiras de desenvolvimento e melhores condições de financiamento tem ocorrido nos últimos anos com as vendas de equipamentos militares chineses à África. O Brasil o faz ainda de forma bastante incipiente se comparado a outras potências emergentes, pois muitas das taxas do BNDES não são competitivas o suficiente para algumas das ainda frágeis economias africanas (BRASIL, 2010, p. 205; SENEGAL..., 2013; ODILLA; FALCÃO, 2013; MARTIN; CARRETA; TERANO, 2014, p. 42-44).

As relações com a África também passaram por importantes iniciativas de cooperação técnica, que variaram de projetos tecnológicos conjuntos, transferência de conhecimento e intercâmbios de militares estrangeiros. O Brasil auxiliou Namíbia, Angola e Cabo Verde a realizarem o levantamento de suas plataformas continentais a partir da tecnologia da empresa brasileira Engepron. A primeira iniciativa ocorreu em 2003, enquanto que a dos angolanos e cabo-verdenses foi realizada em 2011.

O Brasil também assinou um acordo para auxiliar Angola a revitalizar, construir e estruturar sua base industrial de defesa em 2013. A proposta lograva compartilhar as experiências brasileiras com o governo angolano desde a END – com o regime tributário especial da indústria de defesa e com os contatos entre o governo e os industriais do País. Desde 2003, também possui um projeto de produto de defesa binacional com a África do Sul, o míssil Ar-Ar A-Darter.

A cooperação técnica com os países africanos perpassou intercâmbios em escolas brasileiras. Já tradicionalmente realizados a partir de contatos bilaterais das Forças Armadas com suas homólogas estrangeiras, notou-se que os períodos de 2007-2010 e 2011-2014 foram palco de uma significativa ampliação do volume de vagas oferecidas à África, seguindo a tendência de aumento dos contatos de defesa com esses países.

Nas escolas do Exército brasileiro, por exemplo, verificou-se que desde 2003 tem havido um processo de diversificação dos países africanos que enviam oficiais ao Brasil. Se no período 2003-2006 houve redução do número de vagas oferecidas, ainda que tenha havido a presença de representantes de países que outrora não tinham muitos contatos com as Forças Armadas brasileiras, entre 2007 e 2014, houve um crescimento vultoso do número de vagas oferecidas a países africanos. Observa-se que os intercâmbios oferecidos à África multiplicaram-se em quase 5 vezes, um valor que denota o aumento da prioridade política que a região adquiriu para o Exército.

Tabela 4 – Militares africanos treinados em escolas do Exército Brasileiro (1999-2014)

| MAN-DATO | ANO | PAÍS | | | | | | | | | | TOTAL/ ANO | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *África do Sul* | *Angola* | *Cabo Verde* | *Egito* | *Guiné Bissau* | *Moçam -bique* | *Namí- bia* | *Nigéria* | *São Tomé e Príncipe* | *Senegal* | | |
| **1999-2002** | **1999** | | 15 | | | | | | | | | 15 | **24** |
| | **2000** | | 9 | | | | | | | | | 9 | |
| | **2001** | | | | | | | | | | | 0 | |
| | **2002** | | | | | | | | | | | 0 | |
| **2003-2006** | **2003** | | | | | | | | | | | 0 | **20** |
| | **2004** | | | | | | | | | | | 0 | |
| | **2005** | | 6 | 2 | | | | | 1 | 2 | | 11 | |
| | **2006** | | 6 | | | | | 3 | | | | 9 | |
| **2007-2010** | **2007** | | 7 | | | | | | 1 | | | 8 | **116** |
| | **2008** | | 30 | 4 | | 4 | | | 1 | 4 | 1 | 44 | |
| | **2009** | | 5 | | | | 7 | | | 13 | | 25 | |
| | **2010** | 3 | 2 | | | | 5 | 28 | | 1 | | 39 | |
| **2011-2014** | **2011** | | 22 | 2 | | | 9 | | 1 | | 1 | 35 | **191** |
| | **2012** | | 28 | | | | 14 | | | | 1 | 43 | |
| | **2013** | | 19 | | | | 7 | | 2 | | 7 | 35 | |
| | **2014** | 4 | 19 | | 1 | | 12 | 24 | 2 | 8 | 8 | 78 | |

Fonte: Exército Brasileiro[99].

Tabela 5 – Militares africanos treinados em escolas da Marinha do Brasil (1999-2014)

| MAN-DATO | ANO | PAÍS | | | | | | | | TOTAL ANO | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *África do Sul* | *Angola* | *Cabo Verde* | *Moçambique* | *Namíbia* | *Nigéria* | *São Tomé e Príncipe* | *Senegal* | | |
| **1999-2002** | **1999** | | | | 2 | 106 | | | | 108 | **435** |
| | **2000** | | | | | 157 | | | | 157 | |
| | **2001** | | | | | 93 | | | | 93 | |
| | **2002** | | | | | 77 | | | | 77 | |
| **2003-2006** | **2003** | | | | 3 | 56 | | | | 59 | **271** |
| | **2004** | | | | 1 | 53 | | | | 54 | |
| | **2005** | | 5 | | 1 | 49 | | | | 55 | |
| | **2006** | 1 | 6 | | | 96 | | | | 103 | |
| **2007-2010** | **2007** | | 5 | | | 68 | 1 | | | 74 | **569** |
| | **2008** | 1 | | | | 152 | | | | 153 | |
| | **2009** | 1 | 1 | | | 189 | | | | 191 | |
| | **2010** | 1 | 1 | | | 149 | | | | 151 | |
| **2011-2014** | **2011** | 1 | | | 2 | 153 | 1 | | | 157 | **616** |
| | **2012** | | 18 | | 5 | 147 | | | 1 | 171 | |
| | **2013** | 1 | 15 | | 3 | 136 | 1 | 10 | 2 | 168 | |
| | **2014** | | 16 | 2 | 2 | 87 | 2 | 6 | 5 | 120 | |

Fonte: Comando da Marinha do Brasil[100].

Já ao analisar-se os cursos e intercâmbios oferecidos pela Marinha do Brasil, há certo grau de regularidade ao longo do tempo. Os contatos internacionais da força marítima brasileira com países africanos são desde os anos 1990 bastante amplos, principalmente com a Namíbia. Ocorreu, porém, um fato interessante a partir do segundo governo Lula. Houve diversificação dos

[99] Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão (e-SIC) pelo protocolo nº 60502002613201466.
[100] Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão (e-SIC) pelo protocolo nº 60502002612201411

contatos internacionais da Marinha, que passou a oferecer intercâmbios e cursos a países africanos com os quais tradicionalmente não fazia. Oficiais de países como Cabo Verde, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Senegal passaram a fazer-se mais presentes nas escolas da Marinha, denotando também uma inflexão da prioridade política da força para além da Namíbia – o que não significa que a parceria estratégica com o país tenha sido reduzida em grau de importância.

Tabela 6 – Militares africanos treinados em escolas da Força Aérea Brasileira (1999-2004)

| **MANDA-TO** | **ANO** | **PAÍS** | | | | | | | | **TOTAL/ ANO** | **TOTAL** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *África do Sul* | *Angola* | *Cabo Verde* | *Guiné Bissau* | *Moçambique* | *Namíbia* | *Nigéria* | *Senegal* | | |
| **1999-2002** | **1999** | | | | | | | | | 0 | **3** |
| | **2000** | | | | | | | | | 0 | |
| | **2001** | | 2 | | | 1 | | | | 3 | |
| | **2002** | | | | | | | | | 0 | |
| **2003-2006** | **2003** | | | | | 1 | | | | 1 | **15** |
| | **2004** | | 4 | 2 | | 1 | | | | 7 | |
| | **2005** | 1 | | | | | | | | 1 | |
| | **2006** | | 3 | 2 | | | 1 | | | 6 | |
| **2007-2010** | **2007** | | | | 5 | | | | | 5 | **13** |
| | **2008** | | | | 2 | | | | | 2 | |
| | **2009** | | 2 | | | 4 | | | | 6 | |
| | **2010** | | | | | | | | | 0 | |
| **2011-2014** | **2011** | | | | | 4 | | | | 4 | **12** |
| | **2012** | | | | | 2 | | | | 2 | |
| | **2013** | | 3 | | | | | | | 3 | |
| | **2014** | | | | | | | 2 | 1 | 3 | |

Fonte: Comando da Força Aérea[101].

A Força Aérea, por sua vez, manteve durante os períodos 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014 a tendência de poucos intercâmbios de países africanos em suas escolas. Diferentemente do que ocorreu com o Exército e a Marinha, porém, o primeiro governo Lula não foi palco de redução do número de vagas oferecidas, mas sim de um aumento grande que foi sustentado nos três períodos. Dentre todos os países africanos a enviarem oficiais ao Brasil, Angola e Moçambique foram aqueles que mantiveram certa regularidade ao longo do tempo. Já África do Sul, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Nigéria e Senegal tiveram presenças muito mais instáveis nas escolas da Aeronáutica.

No conjunto da cooperação técnica na área de defesa oferecida pelo Brasil, notou-se que houve ampliação grande do volume de cursos, eventos, capacitações e intercâmbios oferecidos a países africanos. Observou-se diversificação dos parceiros estratégicos no Atlântico Sul, que seguiu a tendência de aumento de acordos bilaterais de cooperação em defesa, das aditâncias

[101] Dados obtidos pelo Serviço de Acesso à Informação do Cidadão (e-SIC) pelo protocolo nº 60502002611201477.

militares, projetos conjuntos e transferência de conhecimento na área de defesa realizadas pelo Brasil entre 2003 e 2013.

É necessária pesquisa mais aprofundada para dizer se essas foram iniciativas diretamente das Forças Armada ou se partiram do próprio MD. Todavia, houve mais relacionamentos entre o MD e a ABC. Em 2009, ambas agências governamentais assinaram um convênio de cooperação para ampliar o contato e a transferência de informações. Se os cursos, capacitações e iniciativas de cooperação técnica eram oferecidos diretamente pelos órgãos de defesa do Brasil, o novo acordo buscou realizá-lo de forma mais institucionalizada e coordenada[102]. Segundo o diretor da ABC à época, Marco Farani:

> Antes, o convite [aos militares estrangeiros] era feito de forma errática. Havia uma demanda fragmentada [para o apoio financeiro da ABC]. O convênio permitirá que isso seja feito de forma institucional. As próprias embaixadas poderão divulgar as informações sobre cursos e vagas disponíveis, fazer contato de Estado para Estado. (FARANI, 2010a).

O convênio estabeleceu uma Comissão de Coordenação ABC do MRE e o Departamento de Assuntos Internacionais do MD, integrada por dois representantes de cada para coordenar a cooperação técnica internacional na área de defesa. O objetivo principal foi abordar o apoio financeiro recebido por militares estrangeiros que vêm ao Brasil para realizar atividades em cooperação técnica em defesa (BRASIL, 2010f, p. 1-2).

As requisições ainda são feitas pelo MD ou pelas forças singulares, mas os valores, que antes eram liberados pelos Departamentos de África do Itamaraty, passaram para a jurisdição da ABC. Como observa-se, no orçamento destinado à cooperação de defesa da *Tabela 7*, a partir de 2010 o valor destinado à cooperação técnica em defesa com países africanos cresce justamente pelo fato de o orçamento ser centralizado sob os auspícios da ABC. No geral, o acordo facilitou a contabilização e o oferecimento de iniciativas de cooperação técnica a oficiais estrangeiros, já que os valores passam agora por um único canal.

Observando-se o conjunto das características da ação externa brasileira na área da Defesa, cabe destacar que, assim como na política externa, não houve uma atuação desinteressada por parte do Brasil. Os eixos das relações políticas, econômicas e de cooperação para o desenvolvimento em defesa não ocorreram no vácuo.

---

[102] Para mais, visitar o site da Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/499>. Acesso em: 14 jun. 2014.

Tabela 7 – Orçamento empenhado em cooperação técnica na área de defesa (2009-2013)

| Ano | Orçamento (R$) |
|---|---|
| 2009 | 17.310,28 |
| 2010 | 287.194,20 |
| 2011 | 598.699,99 |
| 2012 | 511.371,11 |
| 2013 | 331.720,40 |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Agência Brasileira de Cooperação.

Concorda-se com Abdenur e Souza Neto (2014, p. 232-233) quando afirmam que o Brasil tem tentado construir o Atlântico Sul como espaço de interesse e identidades compartilhadas. A interpretação de mundo que motivou o governo brasileiro baseou-se no argumento de que há interesses de atores alheios à região no Atlântico Sul e, por isso, seria preciso fortalecer os laços políticos entre países membros para que eles mesmos pudessem tratar da prevenção de seus problemas de segurança.

Dentre os países que têm manifestado interesses político-militares na região, a China é um ator importante. Nos anos 2000, o governo chinês celebrou diversos acordos de defesa com países africanos, inclusive, com alguns com os quais o Brasil também possui acordos na área. Já o fez com Angola e Nigéria, com foco no setor naval, e Namíbia, no campo de capacitações e formação de pessoal (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014, P. 222-223).

Houve também o interesse político-militar de potências tradicionais como, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Em 2007, os norte-americanos criaram o Comando Unificado para a África (AFRICOM), e em 2008, reativaram sua Quarta Frota Naval, com foco no Atlântico Sul. Já os britânicos detêm presença militar permanente na proteção de seus territórios ultramarinos, as Ilhas Malvinas, Georgia do Sul e Sandwich, e nos portos de Santa Helena e Tristan da Cunha, entre a América do Sul e a África. Por fim, a França também possui uma importante presença na região sul-americana em seu departamento ultramarino, a Guiana Francesa.

Essa leitura de mundo de um Atlântico Sul sem ingerência externa foi compartilhada tanto pelos ministros Nelson Jobim e Celso Amorim. Jobim via “com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o ‘Norte do Atlântico’ ao ‘Sul do Atlântico’”. Para ele, “as questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas” (JOBIM, 2010), por isso, demandariam gestões que partissem da própria região.

Os discursos do Ministro da Defesa do Brasil inseriram-se em um contexto bastante particular. À época, a OTAN propôs tratar do Atlântico como uma totalidade. O argumento era de que havia uma Bacia do Atlântico cujos problemas compartilhados ligariam sua seção Norte e Sul (ENNES, 2010). Defronte a essas posições, Jobim afirmou que se aceitasse essas concepções, o Brasil estaria prejudicando sua própria soberania sobre o Pré-Sal e abrindo mão de suas demandas nacionais, como a da extensão de sua Plataforma Continental.

Amorim, de forma semelhante, entendeu que o Brasil gostaria de "evoluir no Atlântico Sul enfrentando problemas [...], mas sem transformá-lo num apêndice do Atlântico Norte" (AMORIM, 2013b). Haveria, portanto, clara separação entre as questões referentes ao Atlântico Norte e o Sul. Em 2013, por ocasião do I Seminário ZOPACAS, o ministro reforçou essa visão à audiência ampla do arranjo multilateral. A concepção estruturante era a de que o aumento da cooperação era vetor de redução das intervenções de atores alheios à região. Segundo ele: "quanto mais cooperarmos, menos espaços teremos para interferências externas" (AMORIM..., 2013).

O ministro também destacou que o Brasil se preocupava principalmente com ameaças de caráter não-militar, como a pirataria e o tráfico de drogas. Porém, não descartou a vertente militar tradicional quando se trata da militarização da região. Como apontou Amorim:

> [...] Não tenho preocupação com esse ou aquele país. Somos contra uma militarização e, sobretudo, somos contra o desdobramento de forças no Atlântico Sul que possam ser de ataque, que usem armas de destruição em massa, nucleares ou outras. O Brasil sempre tem combatido isso na diplomacia, e nós também na Defesa temos essa política. (AMORIM, 2013b).

Nesse sentido, a visão de estratégia brasileira na região tem mimetizado aquela da América do Sul. De modo geral, tem sido de cooperação com seu entorno regional e dissuasão "contra quem tiver que ser" sem necessariamente nomear ameaças ou preocupações explícitas com outros Estados. Essa estratégia também está presente na preferência da ZOPACAS à CPLP. O Brasil optou por iniciativas com Estados-membros que não estavam envolvidos na OTAN.

As principais ações no Atlântico Sul foram bastante conectadas com os objetivos da política de defesa do Brasil. Por exemplo, os projetos de auxílio a alguns parceiros africanos a calcularem suas plataformas continentais, bem como a tentativa de trazer essa agenda política à ZOPACAS, em 2011, são meios de integrar interesses econômicos e estratégicos. A partir dessas iniciativas, o governo brasileiro pode obter mais dados científicos sobre a geografia da região,

ampliar a capacidade técnica da estatal Emgepron e encorajar os países da região a posicionarem-se mais assertivamente sobre o tema (VAZ, 2011, p. 54-55).

Portanto, há intersecções entre interesses em diversos âmbitos, perpassando as próprias Forças Armadas, os empresários, o MRE e o MD nos campos da cooperação técnica, da cooperação, e das vendas de equipamentos da indústria de defesa brasileira. Nas palavras do próprio Amorim: "Não vou esconder que também há um interesse comercial. O Brasil produz equipamentos que podem ser úteis para esses países. Aliás, já temos vendido alguns, outros estão em fase de estudo e análise, mas esse não é o objetivo principal" (AMORIM, 2013b).

## 4.4 O enrijecimento da cooperação sul-sul: a relação Brasil-África como ilustrativa da interação entre política externa e defesa

Nos últimos anos, a política externa brasileira para a África ganhou complexidade. O interesse comercial acompanhou a nova ênfase Sul-Sul, que, por sua vez, utilizou-se mais intensamente da cooperação técnica como um instrumento de aproximação com os países da região. Diversos atores domésticos e agências nacionais foram utilizados como instrumentos de apoio da política externa brasileira na região. Por exemplo, a ABC mediou diversos acordos com agências nacionais e atores domésticos, enquanto o BNDES, o MDIC, Apex-Brasil apoiaram as novas atividades econômicas de empresas brasileiras na região.

A prioridade garantida à África proveio tanto da demanda de alguns grupos dentro do Itamaraty quanto de setores do Partido dos Trabalhadores. Tal convergência de expectativas entre esses grupos permitiu, no âmbito doméstico, uma inflexão nas escolhas de política externa do Brasil. Já no âmbito regional, o crescimento econômico e a estabilização política de algumas sociedades africanas tornaram o continente um parceiro comercial de interesse aos empresários brasileiros. Paralelamente, emergiam grandes países em desenvolvimento no cenário internacional, demandando reformas nas instituições globais e tecendo críticas ao *mainstream* da agenda internacional de combate ao terrorismo internacional, que fortaleciam a agenda de desenvolvimento internacional encabeçada pelo Brasil.

Nesse contexto, principalmente a partir do segundo governo Lula, a ênfase nas relações Sul-Sul possibilitou uma convergência da política externa brasileira com um terceiro grupo de atores e agendas: os militares e a política defesa. A prioridade atribuída à reformulação da política de defesa, especialmente ao Atlântico Sul, a partir da END permitiu que a articulação

com a política externa fosse estreitada. A ênfase na cooperação Sul-Sul abriu caminho também para o aumento da cooperação em defesa com os países africanos.

Observou-se o aumento da relação de defesa do Brasil com a África. Acordos de defesa, exercícios conjuntos, aditâncias militares, exportações, doações e financiamentos de produtos de defesa, cooperação técnica e intercâmbios em escolas militares brasileiras balizaram o adensamento da cooperação.

Mas não somente. Houve também crescimento dos atores domésticos interessados e envolvidos de política de defesa com o Atlântico Sul. Empresários e entidades de classe aproximaram-se mais do governo pelos apoios oferecidos à exportação. O MD esteve mais envolvido na exportação de produtos de defesa, na cooperação técnica e nas relações multilaterais com a África. O Itamaraty, a partir de sua Agência Brasileira de Cooperação, aproximou-se do Departamento de Assuntos Internacionais do MD para melhor quantificar e auxiliar na promoção dos programas de intercâmbio em escolas militares brasileiras a países amigos.

Nesse sentido, pode-se dizer que as ênfases da ação externa no continente africano e na região do Atlântico Sul representaram um cenário de enrijecimento da cooperação Sul-Sul, que desde o segundo governo não se encontra apenas sustentada em estratégias voltadas ao poder brando, mas também tem ganhado mais interesse em questões militares tradicionais na região. Um exemplo é o esforço brasileiro de construir um senso de região no Atlântico Sul a partir da ideia de "intervenção externa" e de "ameaças comuns à Segurança".

As diferenças de tom e interesse de política externa entre os governos Lula e Rousseff não alteram essas conclusões. Apesar de certo grau de retração da atenção e entre 2011 e 2013, não houve necessariamente a redução de importância às estratégias de cooperação Sul-Sul, apenas redução gradual do volume de recursos dispendidos à área. No âmbito da política de defesa, a mudança de governo não alterou o rumo das relações com a África e o Atlântico Sul. Do contrário, o Brasil seguiu a tendência de aprofundamento dos contatos internacionais de defesa durante o governo Rousseff. Portanto, verificou-se que houve um processo de breve retração da política externa e expansão da política de defesa na região.

Pode-se dizer que, ao longo dos anos, mas especialmente a partir do segundo governo Lula, cresceu a articulação entre as políticas externa e de defesa no Atlântico Sul e nas relações com a África. Compreende-se que o presente caso é um microcosmos bastante relevante de um processo mais amplo e complexo que ocorreu nesse período. Nas próximas seções do trabalho,

analisam-se com mais profundidade as três principais dimensões da articulação entre as políticas externa e de defesa – a internacional, a institucional e a ideacional – já introduzidas de forma indireta no presente capítulo.

# 5 AGENDAS E AÇÃO EXTERNA

Nos três capítulos prévios, as análises das políticas externa e de defesa brasileiras permitiram uma visão abrangente dos rumos imputados a cada uma delas. O estudo de caso, por sua vez, propiciou uma observação das nuances da interação entre essas duas políticas em uma região prioritária para as relações exteriores do Brasil nos governos Lula e Rousseff: a África – continente que, na década anterior, não era tão relevante para a agenda de política externa do País. A aproximação entre os eixos diplomáticos e estratégicos brasileiros no Atlântico Sul foi importante para ilustrar este processo complexo e amplo em curso.

Como já se verificou anteriormente, há indicativos de aumento do nível de articulação entre política externa e política de defesa no Brasil. Porém, avançar às conclusões seria açodado. É preciso ainda adensar a análise para compreender melhor as nuances do processo. Para tanto, atenta-se, neste e no próximo capítulos, para as três grandes dimensões delineadas na introdução deste trabalho, com o intuito de problematizar melhor e avançar com mais detalhe no debate proposto. Dessa forma, a ênfase deste capítulo recai sobre a dimensão internacional da articulação, que se refere à análise da ação externa do Estado brasileiro. Abordam-se, portanto, os domínios da Diplomacia e da Estratégia conjuntamente, em especial, os pontos de intersecção entre as políticas externa e de defesa, considerando-se que o conteúdo de cada uma delas já foi explorado anteriormente.

Há duas grandes questões que fundamentam a análise a ser realizada. A primeira delas refere-se à possibilidade de o Brasil efetivamente utilizar recursos de sua política de defesa em benefício da política externa e vice-versa. Alguns meios de fazê-lo seriam: (a) o emprego das Forças Armadas na proteção das fronteiras, em exercícios combinados com outros países, na cooperação com os vizinhos e em operações de paz; (b) o uso da base industrial de defesa para obter acesso a tecnologias mais avançadas e estreitar relações com outros Estados; (c) e, por fim, a utilização da cooperação técnica, cursos de formação e intercâmbios militares como mecanismo de aproximação com parceiros estratégicos.

Apesar de úteis à inserção internacional do País, muitos desses meios foram, historicamente, empregados de forma desarticulada pelos governos brasileiros (ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 189-190). Por isso, ao considerar-se que, quando se utiliza de recursos da política de defesa em benefício da ação externa, o País pode obter efeitos políticos positivos de

curto, médio e longo prazos na busca de seus objetivos no sistema internacional, faz-se mister analisar se os governos Lula e Rousseff fizeram-no e de que forma isso ocorreu. Este é, portanto, um dos objetivos do capítulo.

A segunda questão relevante à análise da ação externa refere-se ao papel do MD na atuação internacional do Brasil. Durante os anos 1990, por exemplo, diversos autores e políticos defenderam, como argumento em favor da criação do órgão, que uma instituição para unificar o trato das questões de defesa poderia fortalecer a representação brasileira em organismos multilaterais de segurança coletiva, estimular a cooperação bilateral em defesa e coordenar o emprego dos militares brasileiros em operações de paz (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1998, p. 84-93; MENEZES, 1997, p. 114-119; SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, p. 57-58). Tendo em vista esses argumentos, faz-se mister verificar efetivamente qual tem sido a contribuição do MD e da política de defesa na ação externa do Brasil. Esse é outro objetivo do capítulo.

Para contemplar essas duas grandes questões, a análise da dimensão internacional subdivide-se em três seções. Na primeira, analisa-se de que forma as agendas têm se aproximado nos últimos anos. O intuito é identificar os pontos de convergência nas formulações políticas de ambas a partir dos documentos declaratórios de defesa e de alguns traços das políticas externa dos governos Lula e Rousseff. Pretende-se construir um mosaico das formulações convergentes entre as duas políticas para que se possa contrapô-lo, posteriormente, às ações políticas analisadas.

A segunda seção dedica-se a um olhar mais acurado desta atuação internacional, referindo-se, principalmente, ao prisma da implementação de algumas dessas agendas. Como descrito na introdução do presente trabalho, neste nível de análise verificam-se as principais características da ação exterior brasileira, considerada enquanto a atuação conjunta da Diplomacia e Estratégia. Tendo em vista que os traços da política externa já foram abordados no Capítulo 1, explora-se apenas a conduta diplomático-estratégica do setor de defesa brasileiro.

Fragmentou-se a análise da ação exterior em três aspectos centrais: (a) relações bilaterais e cooperação internacional; (b) cooperação regional com a América do Sul; e (c) participação em operações de paz. Tratam-se de elementos que, quando combinados, oferecerão um panorama amplo da ação externa brasileira no campo da defesa durante os governos Lula e Rousseff. A opção por tratar da dimensão internacional a partir das agendas e das ações externas conjuntamente não foi ocasional. O intuito é verificar em que medida tem havido coerência entre

as formulações políticas e as ações, e como tem sido sua coordenação. Pretende-se, assim, obter um mapeamento mais completo.

Na terceira seção, realiza-se um esforço de síntese na análise da dimensão internacional da articulação entre as duas políticas. Busca-se ressaltar as conclusões parciais que o capítulo fornece para a compreensão do complexo processo recente de interação entre as políticas externa e de defesa.

## 5.1 A aproximação das agendas políticas

Nos últimos anos, a valorização das relações com a América do Sul e a África encontrou respaldo nos novos interesses da política de defesa, manifestos nos documentos declaratórios. No caso africano, por exemplo, verificou-se anteriormente que a ênfase da política externa na cooperação Sul-Sul foi complementar a um dos objetivos estratégicos brasileiros: a inserção regional no Atlântico Sul.

Porém, a convergência de agendas não foi exclusividade das relações com a África. Na PDN (2005), por exemplo, o Brasil considerou a América do Sul como seu "ambiente regional" e descreveu seu objetivo de aprofundar os laços de cooperação com "um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África" (BRASIL, 2005a, p. 3). Ou seja, desde 2005, os interesses da política de defesa brasileira passaram a convergir de modo mais efetivo com aqueles da política externa.
A atuação brasileira na operação de paz no Haiti, a MINUSTAH, e a construção da Unasul e, posteriormente de seu Conselho de Defesa Sul-Americano, promoveram ainda mais a aproximação entre agendas que até então caminhavam paralelamente. Todavia, o documento de 2005 ainda não considerava de modo mais efetivo esses novos interesses da política externa brasileira.

Até a atualização dos documentos de defesa do Brasil, coube à END (2008) preencher uma lacuna importante na política declaratória do País. Em sua diretriz estratégica de número 18, o texto ressaltou a importância de "estimular a integração na América do Sul", que "não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa" (BRASIL, 2008b, p. 17). No documento, o recém-

criado Conselho de Defesa Sul-Americano já era apontado como um instrumento importante para consolidar esse novo objetivo.

Na PND, de 2012, o Brasil imputou coerência entre seus programas estratégicos, a política declaratória de defesa e as novas realidades políticas. No novo texto, o entorno estratégico foi ampliado para justificar novas iniciativas da diplomacia, como a CELAC e a liderança brasileira na MINUSTAH. Desta vez, "extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica" e "ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe [...]" que o Brasil "[...] dê crescente atenção a essa região" (BRASIL, 2012b, p. 4).

A atualização da END, em 2012, por sua vez, também valorizou a importância do MD enquanto um ator internacional na busca de consolidar iniciativas regionais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), ações multilaterais no Atlântico Sul, como a ZOPACAS, e mecanismos interregionais, como o IBAS, a CPLP e a Cúpula América do Sul-Países Árabes (BRASIL, 2012c, p. 37). O Brasil, a partir de seu Ministério da Defesa e outros órgãos envolvidos na ação externa, deveria envolver-se de maneira mais ativa nas múltiplas organizações presentes em seu entorno estratégico.

Não foi apenas nas regiões prioritárias que houve ganho de coerência. Outras agendas, como o uso pacífico de energia nuclear e a segurança cibernética, também imbricaram os objetivos e interesses das instituições das políticas externa e de defesa. No que concerne à energia nuclear e ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), durante os governos Lula, o Brasil logrou constituir-se no interlocutor dos países desejosos de utilizar recursos nucleares pacificamente.

Tal pleito alinhou, durante todo o período, objetivos de diversos atores políticos nacionais, em especial o MRE, o MCTI e o MD. Em 2004, por exemplo, o Brasil entrou em um contencioso com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) devido à cobertura utilizada sob as centrífugas na usina de Resende e às declarações polêmicas do Ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2003c; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2005c; JESUS, 2012, p. 49).

Mesmo após a resolução do contencioso, o governo continuou a defender internacionalmente posições em favor do uso pacífico da energia nuclear. Um exemplo

importante ocorreu nos anos de 2009 e 2010, quando o Brasil tentou, juntamente com a Turquia, mediar as negociações de um acordo internacional para regular o programa de enriquecimento de urânio do Irã. Porém, a despeito dos esforços da diplomacia brasileira, a Declaração de Teerã, como ficou conhecida, foi rejeitada por negociadores dos Estados Unidos e da União Europeia[103].

Pode-se dizer que essas posições da política externa brasileira acerca da temática nuclear articularam-se mais significativamente com aquelas da política de defesa a partir da publicação da END (2008). A definição de três setores de importância estratégica para o País – nuclear, espacial e cibernético – reduziu a separação entre as agendas civis e militares nessas áreas (BRASIL, 2008b, p. 12), aproximando os interesses e objetivos das políticas externa e de defesa do Brasil.

No campo cibernético, os eventos do governo Rousseff também cumpriram o mesmo papel. Em 2013, por exemplo, quando foram vazadas informações de que a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) havia espionado e-mails, telefones e mensagens de autoridades e grandes empresas, a diplomacia brasileira passou a defender internacionalmente posições em prol da maior autonomia no setor cibernético. À época, o Brasil coordenou, juntamente com a Alemanha, a aprovação da primeira resolução da ONU contra os abusos e a espionagem na internet, defendendo a privacidade de cada Estado no meio digital.

Desde 2008, a temática já era uma importante agenda da política de defesa brasileira. Em 2010, o Brasil criou um Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), coordenado pelo Exército Brasileiro, e um Livro Verde de Segurança Cibernética com o intuito de "expressar potenciais diretrizes estratégicas para o estabelecimento da Política Nacional de Segurança Cibernética" (BRASIL, 2010c, p. 17). O debate acerca da temática envolveu diversos atores domésticos, como o Ministério da Justiça, o MD, as Forças Armadas e representantes de um Grupo Técnico de Segurança Cibernética – composto pelo Gabinete de Segurança Institucional e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) –, abrangendo os vetores "político-estratégico, econômico, social e ambiental, CT&I [Ciência, Tecnologia e Inovação], educação, legal, cooperação internacional, e segurança das infraestruturas criticas" (BRASIL, 2010c, p. 17).

Cabe ressaltar que, além das agendas similares, a interação entre as política externa e de defesa tem aparecido de forma inédita em alguns documentos e discursos proferidos pelos

[103] Segundo Jesus (2012, p. 51) "o principal problema, de acordo com as grandes potências ocidentais, era a falta de definições específicas sobre situações consideradas violações, de modo que o Irã poderia solicitar o retorno de seu urânio de baixo enriquecimento a qualquer momento".

ministros da Defesa brasileiros. No Livro Branco de Defesa Nacional (2012), por exemplo, essa tentativa de harmonização de posições diplomáticas e de defesa adotadas pelo Brasil foi mais clara:

> As políticas externa e de defesa são indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). (BRASIL, 2012d, p. 48-49)

Nelson Jobim e Celso Amorim também reforçaram esses posicionamentos em suas respectivas gestões. Jobim afirmou, em diversas ocasiões, que o MD era um importante ator de política e internacional com uma perspectiva própria sobre o papel o sistema internacional de segurança. Por isso, como consequência fazia-se necessário ao Brasil compreender "a relevância da política de defesa como instrumento da política externa", algo "[...] que engloba a necessidade de estreitar a articulação entre o MD e o MRE em todos os níveis" (JOBIM, 2010).

Já Amorim introduziu em seus discursos políticos o conceito de Grande Estratégia, tal como definido por Liddell Hart. Segundo o autor, ela serve para dirigir uma nação ou seus recursos para a consecução de determinado objetivo definido pela política, englobando, portanto, aspectos diplomáticos e de defesa. Nessa acepção, de acordo com Amorim: "pela dissuasão e pela cooperação, a Defesa contribui para Relações Exteriores". "Esta complementaridade está na base do que a Estratégia Nacional de Defesa [...] anuncia como uma Grande Estratégia de inserção internacional do Brasil" (AMORIM, 2012, p. 330-349). Tal conceito fez-se presente em inúmeros discursos oficiais do ministro e inclusive na atualização da END, em 2012 (BRASIL, 2012c, p. 2).

Pronunciamentos dos ministros não representaram automaticamente uma mudança na agenda política, mas sim que a interação entre as políticas externa e de defesa adentrou, ainda que de forma modesta, a pauta política dos dois representantes do MD. Os posicionamentos de ambos culminaram e foram reforçados pelo Livro Branco da Defesa do Brasil. Por isso, ampliação da coerência entre as políticas externa e de defesa não foi apenas um processo, mas também um discurso de alguns ocupantes da pasta.

## 5.2 A ação externa brasileira em seus eixos diplomático-estratégico

Aos poucos, pode-se dizer que tem sido ampliada a aproximação entre os objetivos e interesses das políticas externa e de defesa do Brasil. Porém, o ganho de coerência nas agendas não implica dizer que, de fato, houve grande interação entre elas. Dessa forma, faz-se mister verificar até que ponto isso tem, de fato, ocorrido, analisando de forma mais acurada a estrutura da ação externa brasileira em seus eixos diplomático-estratégico. Essa será a questão principal a que presente seção irá se ater. Para tanto, analisa-se a ação externa brasileira a partir dos eixos das relações bilaterais e cooperação internacional; da cooperação regional com a América do Sul; e da participação em operações de paz da ONU.

### 5.2.1 Relações bilaterais e cooperação internacional

O primeiro elemento da ação externa brasileira analisado refere-se aos contatos bilaterais e à cooperação efetuada no setor de defesa. O traço empírico central a essa análise é a presença internacional brasileira na área de defesa – representada pelas aditâncias militares, os acordos de cooperação bilateral em defesa, os projetos militares conjuntos e viagens dos ministros. Tais aspectos não podem indicar que necessariamente houve grande estreitamento nas relações, pois seria necessário um estudo mais detalhado do que decorreu de cada um deles. Ainda assim, analisar quais relações bilaterais na área de defesa o Brasil tem realizado é emblemático para explicitar alguns dos interesses políticos do Estado. Considera-se que a partir dessas variáveis, pode-se obter um mapeamento amplo da dinâmica bilateral da ação externa do Brasil na área de defesa[104].

Avaliando-se os acordos de cooperação em defesa celebrados no período, verifica-se que há clara expansão dos contatos bilaterais em comparação com a década anterior. No período 1990-2002, por exemplo, foram celebrados poucos acordos-quadro de cooperação em defesa nos moldes dos observados entre 2003-2014. O Brasil efetuou acordos-quadro com Cabo Verde, em 1994, e o Paraguai, em 1995. Os demais foram na área de Segurança, principalmente para evitar ilícitos transnacionais, com Argentina, Colômbia e Peru.

[104] Considera-se que a cooperação técnica, como por exemplo aquela verificada por militares estrangeiros treinados em escolas brasileiras, também é um traço importante. Porém, por restrições de espaço, optou-se por manter esse traço apenas no estudo de caso da África, no Capítulo 3.

Já entre 2000 e 2002, após a criação do MD, houve diversos Memorandos de Entendimento e Cartas de Intenções para aprofundar a cooperação em defesa. Os países principais foram Alemanha, Estados Unidos – sobre a transferência de armamentos –, Suécia, Reino Unido e Rússia. Muito embora tenham havido contatos bilaterais, não foram celebrados acordos-quadro de cooperação em defesa.

Nesse sentido, ao observar-se o volume de contatos a partir de acordos de cooperação entre 2003 e 2014, de fato, há um fortalecimento desse diálogo bilateral conduzido pelo Brasil. É interessante notar que, nos três períodos de análise, a prioridade recaiu sobre os países do entorno estratégico brasileiro e algumas parcerias estratégicas. Porém, o período de 2007-2010 apresenta-se como diferente dessa tendência, dada a vasta universalização de relacionamentos de defesa.

No geral, acordos-quadro de cooperação em defesa tenderam a incluir algumas temáticas particulares[105], em alguns casos implementadas por Grupos de Trabalho Bilaterais ou Comitês Conjuntos. A saber:

a) Cooperação nos campos de pesquisa, desenvolvimento, ciência e tecnologia;
b) Aquisição de material de defesa e apoio logístico;
c) Troca de experiências nas áreas de equipamento militar e operações de manutenção da paz;
d) Colaboração nas vendas e compras de produtos de defesa;
e) Realização de visitas bilaterais mútuas e reuniões técnicas;
f) Intercâmbios entre instituições militares;
g) Realização de cursos, treinamentos, capacitações e simpósios conjuntos[106].
h) Visitas de embarcações e aviões militares mútuos;
i) Realização de eventos desportivos conjuntos.

Entre 2003-2006, os contatos com a América Latina – Argentina, Colômbia, Guatemala e Peru – foram adensados. No período, o Brasil também iniciou duas parcerias estratégicas importantes: com a França, para a construção dos submarinos nucleares brasileiros, e com a Ucrânia, para a gestão compartilhada da base de Alcântara e a construção de satélites nacionais.

[105] Após a leitura dos acordos, observou-se a tendência de repetição em seus conteúdos.
[106] Alguns dos simpósios, treinamentos, capacitações e intercâmbios no setor de defesa passaram também a ser regulados/contabilizados pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, desde 2009, a partir do Acordo de Cooperação Técnica ABC-MD.

Já as parcerias com Coreia do Sul, Índia e Turquia podem ser compreendidas como relações com grandes países em desenvolvimento, mas não somente. Trataram-se também de contatos com grandes importadores de armamentos no período[107], que poderiam catapultar a base industrial de defesa do Brasil fora do eixo dos grandes exportadores globais Estados Unidos-Europa. Por essa razão, pode-se dizer que o primeiro momento é caracterizado por essa dinâmica da diversificação de parcerias em defesa.

Tabela 8 – Acordos de cooperação no domínio de defesa por período, país e região (2003-2014)[108]

| **Período** | **Países** | **Regiões** |
|---|---|---|
| **2003-2006** | Argentina, Colômbia, Peru<br>Guatemala<br>África do Sul, Guiné-Bissau<br>França, Turquia, Ucrânia<br>Coreia do Sul, Índia | América do Sul (3)<br>América Central (1)<br>África (2)<br>Europa (3)<br>Ásia (2) |
| **2007-2010** | Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai, Guiana<br>República Dominicana<br>Estados Unidos<br>Angola, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe Senegal<br>Alemanha, Espanha França, Itália, Polônia, República Tcheca, Reino Unido, Ucrânia, Rússia Sérvia<br>Timor-Leste | América do Sul (4)<br>América Central (1)<br>América do Norte (1)<br>África (7)<br>Europa (9)<br>Ásia (1) |
| **2011-2014** | Antígua Barbuda, Jamaica<br>Países Baixos, Rússia, Suécia, Ucrânia<br>China<br>Emirados Árabes Unidos | América Central (2)<br>Europa (4)<br>Ásia (1)<br>Oriente Médio (1) |

Elaborado pelo autor. Fonte: Diretório de Acordos Internacionais-Ministério das Relações Exteriores.

No período 2007-2010, o Brasil apresentou uma inflexão em sua atuação bilateral. As poucas parcerias estratégicas são aprofundadas e há uma ampla universalização dos contatos, sem ignorar os grandes exportadores de armamentos globais. Em comparação com momentos anteriores e ulteriores, o período representou um ponto fora de uma curva relativamente estável. A *Tabela 8* ilustra que foram 23 acordos celebrados no segundo governo Lula, em comparação aos 11 e aos 8, respectivamente, da primeira gestão do presidente e do primeiro mandato Rousseff.

---

107 Todos os dados referentes aos grandes importadores e exportadores de armamentos foram retirados do SIPRI Arms Transfer Database 2015.

108 Não foram considerados Memorandos de Entendimento ou Cartas de Intenções dados o baixo efeito jurídico e a dificuldade de se encontrar mais informações sobre o tema anteriores a 2009. Para mais detalhes sobre os acordos, ver, Apêndice A.

Podem-se observar dois grandes eixos na análise do período. Primeiro, uma expansão inédita de relacionamentos com a América Latina e África, que reforçou o traço anterior de aproximação dos países do entorno estratégico brasileiro. Foram 7 acordos com países africanos e outros 6 com países latino-americanos.

O segundo eixo é caracterizado pela diversificação e aproximação com os grandes produtores de armamentos globais. É interessante notar que o Brasil celebrou acordos de cooperação com todos os principais exportadores de materiais de defesa entre 2003 e 2013. Estados Unidos (1º), Rússia (2º), Alemanha (3º), França (4º), Reino Unido (5º), Itália (7º), Espanha (10º) Ucrânia (11º) foram alguns dos mais significativos. Dentre eles, o Brasil retomou o diálogo de defesa com os Estados Unidos, suspenso desde 1977, quando da denúncia unilateral do acordo militar de 1954. No total, foram 21 acordos com países da Ásia, Europa, e também os Estados Unidos, reforçando o traço forte de universalização.

Já no período 2011-2014, o governo brasileiro retomou a tendência anterior de ênfase na diversificação e em algumas poucas parcerias estratégicas. China, Países Baixos e Suécia foram três grandes exportadores de armamentos globais, respectivamente, o 6º, 9º e o 12º maiores entre 2003 e 2014. Os Emirados Árabes Unidos, por sua vez, foram o 3º maior importador do período, uma parceria coerente com a perspectiva política de ganhos para a base industrial de defesa do Brasil que vinha sendo observada.

As aproximações formais com a China e Suécia também são emblemáticas. A base industrial de defesa chinesa vinha se expandindo em ritmo acelerado, ainda que mais voltada para exportações para países asiáticos. Entre 2009 e 2014, por exemplo, o volume total de exportações de produtos de defesa cresceu em 143%, ampliando sua parcela no mercado global de 3% para 5% (CLOVER, 2015). A Suécia, por sua vez, foi o país-sede da empresa vencedora do projeto FX-2 para fornecimento de 36 caças para a Força Aérea Brasileira, a *Saab*. Maiores negociações para a absorção da tecnologia transferida e a condução do acordo *offset* eram importantes nesse contexto.

Já se analisando a dinâmica dos novos postos de adidos militares no exterior, demonstrada na *Tabela 9*, verifica-se que há dois grandes momentos de expansão: os anos de 2004 e de 2013. Algumas delas foram consequências de acordos de cooperação em defesa e outras não necessariamente. A principal região na qual houve crescente presença de representantes militares

brasileiros foi a África, como se pode verificar de forma mais acurada no estudo de caso apresentado do presente trabalho.

Porém, como verificou-se no âmbito dos acordos de cooperação em defesa, o critério de aproximação com o entorno estratégico e os grandes países emergentes não foi o único a definir essa expansão. Houve novos postos em países inseridos em tensões geopolíticas e com amplo interesse na importação de material de defesa. Coreia do Sul, Índia e Israel são os exemplos mais latentes de importantes mercados para a base industrial de defesa brasileira. Tais países, juntamente com Egito e Turquia, figuram entre os 15 maiores importadores de material de defesa entre 2003 e 2013, como citado anteriormente.

Tabela 9 – Novas aditâncias militares do Brasil (2003-2013)

| | | **Ano** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **2004** | **2009** | **2012** | **2013** |
| **Adidos Militares** | **Permanentes** | Egito<br>Moçambique<br>Namíbia<br>Nigéria<br>Vietnã | Índia | Turquia | Cabo Verde<br>Senegal<br>Israel<br>Coreia do Sul<br>Indonésia<br>Líbano |
| | **Rotativos**[109] | São Tomé e Príncipe | - | - | Benin<br>Gana<br>Marrocos<br>Togo<br>Eslovênia<br>República Tcheca<br>Ucrânia<br>Timor-Leste |

Elaborado pelo autor. Fonte: Decretos nº 5.294 (2004); nº 6.773 (2009); nº 7.848 (2012); nº 8.125 (2013).

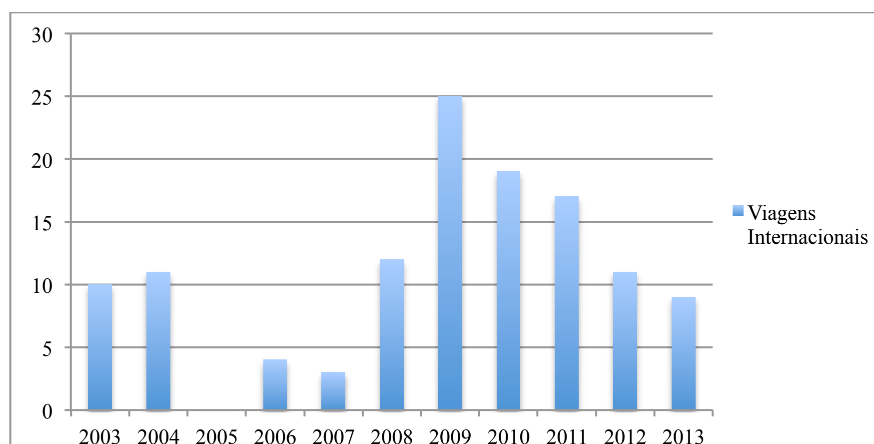
A dinâmica dos novos acordos de cooperação em defesa e das aditâncias permite verificar que, em primeiro lugar, tem havido uma coerência entre os contatos internacionais de defesa e as diretrizes da políticas externa brasileira do período. A ênfase observada, entre 2003 e 2014, de fortalecer as relações Sul-Sul, principalmente com a América Latina, África e grandes emergentes – como África do Sul, Índia e Turquia –, foi reprisada também na política de defesa[110].

[109] O termo Adido Rotativo é não-oficial. Refere-se a adidos militares com outra sede, mas que também fazem a interlocução com outro(s) país(es).

[110] Entre 1990 e 2002, por exemplo, o Brasil apenas celebrou dois acordos de cooperação em defesa com países africanos. O primeiro foi com a Namíbia, exclusivamente no eixo naval, e o segundo com Cabo Verde.

Um dos principais traços do período foi de imputar essa coerência entre ambas, trazendo o eixo militar como apoio dos contatos com as duas regiões, seja via acordos de cooperação em defesa, seja via novas aditâncias. Outro traço da política externa brasileira verificado também nos contatos internacionais de defesa foi o universalismo. Principalmente entre 2007 e 2010, houve mais universalização das relações bilaterais na área de defesa, inclusive com grandes exportadores de material de defesa, como Alemanha, China, Estados Unidos, França e Rússia.

Gráfico 4 – Viagens internacionais dos Ministros da Defesa (2003-2013)[111]




Elaborado pelo autor. Fonte: Ministério da Defesa[112].

Em segundo lugar, há um forte indicativo de que a construção do MD contribuiu para a ampliação dos contatos internacionais no setor de defesa. Mesmo em momentos de instabilidade doméstica na área – como, por exemplo, a crise do setor aéreo nacional –, a existência de um único canal de comunicação externo centralizado contribuiu para a expansão das parcerias. Contudo, é importante apresentar a ressalva de que, além dos acordos de cooperação em defesa, a presença internacional dos Ministros da Defesa ocorreu de modo mais assertivo nos momentos 2003-2004 e 2008-2013 – ainda que com intensidades diferentes –, como demonstra o *Gráfico 4*. Tais períodos coincidiram com as gestões de Viegas, Jobim e Amorim.

O período 2005-2007 foi bastante complicado para o setor de defesa. Em 2005, o ministro José Alencar acumulava os cargos de vice-presidente, articulador político para a reeleição e Ministro da Defesa. Já 2006-2007 coincidiu com a crise do setor aéreo nacional, temática que não

111 Não foram descontadas as viagens para eventos multilaterais na área de defesa, como Conselho de Defesa Sul-Americano, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, as Reuniões de Defesa da CPLP e as Conferências de Ministros da Defesa das Américas, tendo em vista que representam espaços importantes para a realização dos contatos diplomáticos na área de defesa.
112 Solicitado ao Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do Ministério da Defesa pelo protocolo nº 60502.000735/2014-18.

necessariamente era atinente à defesa, mas dominou parte da agenda da pasta. Ou seja, o ambiente doméstico também foi bastante passível de influenciar a pró-atividade externa dos ministros.

De modo paralelo, não se pode deixar de notar que as maiores expansões de adidos militares do Brasil ocorreram em 2003 e 2013, ambos momentos de gestões de diplomatas à frente do MD. Se há uma relação de causalidade ou não, é preciso que haja mais estudos empíricos. Porém, pode-se dizer que em momentos de representantes com mais sensibilidade para a questão internacional, houve participações mais ativas do MD na ação externa.

Em terceiro lugar, é importante destacar que a revitalização do setor de defesa com a END, de 2008, e da base industrial de defesa, desde meados de 2003-2004, tiveram influências importantes na ação externa do País direcionada ao campo da defesa. Percebe-se que muitos dos acordos de cooperação de defesa e aditâncias seguiram a dinâmica de aproximação de potenciais mercados de exportação, importação, transferência de tecnologia e projetos tecnológicos conjuntos. Em especial, a multiplicação de acordos de cooperação verificada entre 2007 e 2010 e o dinamismo dos contatos diplomáticos de Nelson Jobim e Celso Amorim nessa área reforçam essa assertiva.

As duas Estratégias Nacionais de Defesa, de 2008 e 2012, garantiram mais importância ao papel do Estado em conduzir as parcerias internacionais para auxiliar no desenvolvimento das capacidades nacionais. Segundo os textos, era necessário "dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes" e "subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos" (BRASIL, 2008b, p. 34; BRASIL, 2012c, p. 21). Tais formulações políticas garantiram ao MD um papel de promotor internacional dos produtos de defesa brasileiro, auxiliando na "busca de clientela estrangeira para a base industrial de defesa" (BRASIL, 2008b, p. 35; BRASIL, 2012c, p. 22).

Por isso, a tendência à universalização dos contatos bilaterais de defesa deve ser contextualizada no cenário de revitalização da base industrial de defesa. Pode-se dizer que houve o uso da base industrial como instrumento dos contatos externos do Brasil, que não se restringiu ao período 2007-2010. Trata-se, portanto, de um recurso que tem sido utilizado de forma cada

vez mais ampla. Acordos de cooperação em defesa e contatos bilaterais originaram alguns desses projetos, como[113]:

a) *China*: Satélites sino-brasileiros, provenientes de acordos assinados ao fim da década de 1980 e renovados em 2002. As novas versões do satélite foram lançadas em 2007 e 2013[114];
b) *África do Sul:* Míssil Ar-Ar A-Darter em produção bilateral, resultado de negociações e do acordo de cooperação assinado em 2003[115];
c) *Ucrânia:* Empresa binacional Alcântara Cyclone Space para a comercialização e lançamento de satélites binacionais com a tecnologia dos foguetes ucranianos Cyclone-4. Construída formalmente em 2006, mas proveniente de acordo de cooperação em negociação desde 2003;
d) *Argentina, Portugal e República Tcheca*: Avião cargueiro KC-390, construído pela empresa brasileira Embraer Defesa & Segurança. Em produção desde 2007, a partir de parcerias multinacionais e com recursos do BNDES e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
e) *França:* Submarinos nucleares e convencionais, em produção desde 2011 pela joint-venture Itaguaí Construções Navais entre a construtora brasileira Odebrecht Defesa e Tecnologia e a francesa DCNS. Resultado de um acordo de cooperação bilateral entre Brasil e França em 2008;
f) *França:* Aquisição e construção de 50 helicópteros convencionais EC-725 da Airbus Helicopters – antiga Eurocopter –, a serem produzidos pela brasileira Helibrás com transferência de tecnologia. A parceria foi estabelecida a partir de um Acordo de Cooperação Industrial, em 2008, que estabeleceu um consórcio entre a Eurocopter e a Helibrás.
g) *Suécia:* Aquisição e construção de aviões Gripen-NG brasileiros a partir da transferência de tecnologia da empresa sueca Saab. Parceria estabelecida após a compra de 36 caças para a FAB em 2013.

---

[113] É importante ressaltar que muitos dos projetos conjuntos ou das aquisições com cláusulas de off-set para transferência de tecnologia estendem-se por um longo período de tempo. Há, portanto, grande intervalo de tempo entre e a assinatura dos acordos de compra e a entrega das últimas unidades.

[114] A atualização do satélite sino-brasileiro, lançada em 2013, falhou e será realizado novo lançamento entre 2015 e 2016.

[115] Para mais detalhes sobre o caso, consultar Silva (2012).

### 5.2.2 Cooperação regional com a América do Sul

O segundo elemento da dimensão internacional refere-se à cooperação regional com a América do Sul. A forma como o Brasil tem organizado essa cooperação/integração é o principal foco da análise. Para diversos autores, no setor de defesa, a cooperação brasileira com a região tem gradualmente transitado do âmbito bilateral e multilateral *ad hoc* para a multilateralidade mais institucional (SAINT-PIERRE, 2009, p. 13; VILLA; VIANNA, 2010, p. 100).

Desde a década de 1990, a integração com a América do Sul foi organizada sob a égide do regionalismo aberto[116]. A partir dos anos 2000, observou-se uma inflexão de ênfase, que passou a adotar também um caráter mais político, intergovernamental e multissetorial. O Brasil articulava, dessa forma, o início de maior aproximação entre os objetivos da política externa com o da política de defesa na região.

Porém, a transição do âmbito multilateral *ad hoc* para o mais institucional é ainda incompleta e perpassa diversos mandatos de Ministros da Defesa do Brasil. O impulso inicial da agenda multilateral de defesa ocorreu sob a gestão de Viegas. Em convergência com as diretrizes da política externa emergente, o representante da pasta coordenou duas inéditas Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul no ano de 2003.

O contexto regional pressionou o Brasil a reforçar sua atuação na área. Desde os anos 1990, a agenda hemisférica conduzida pelos Estados Unidos trazia no seu âmago a multidimensionalidade da Segurança[117]. Ou seja, sob a égide dessa agenda política, as questões de Segurança regional deveriam também incluir "novas ameaças" e não apenas as questões militares tradicionais. Tais perspectivas afetavam a relação dos países sul-americanos com suas Forças Armadas, aos quais foi sugerido pelos Estados Unidos concentrar o uso dos militares no combate à criminalidade transnacional.

---

[116] O conceito de regionalismo aberto foi adotado pela CEPAL, nos anos 1990, apontando que a integração regional não deveria impor resistência à abertura comercial, do contrário, deveria auxiliá-la. No caso do Mercosul, a literatura aborda que o bloco adotou a perspectiva mista de, por meio do livrecambismo intrabloco, reduzir a vulnerabilidade externa do Brasil e dos membros aos choques provindos da globalização. Representava, portanto, uma alternativa intermediária entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo (BERNAL-MEZA, 2008, p. 168; CEPALUNI; VIGEVANI, p.111-112; CERVO, 2008, p. 164-165).

[117] Os debates sobre multidimensionalidade da Segurança iniciaram-se ainda durante o período de Guerra Fria. O relatório da Comissão Palme, da ONU, em 1983, trouxe o conceito de "novas ameaças" à Segurança ao léxico político da área. Em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também trouxe a inovação conceitual, defendendo a substituição da "Segurança militar" para a "Segurança Humana". Desde então, a multidimensionalidade da Segurança ou as várias facetas do conceito foram consideradas em diversos órgãos. O tema foi tratado na OEA em sua Comissão de Segurança Hemisférica, criada em 1995, em substituição à Comissão Especial de Segurança Hemisférica, de 1992. A Segurança multidimensional também foi foco das Conferências de Ministros da Defesa das Américas nos anos 1990, em especial, no encontro de Williamsburg em 1995. Para mais, ver Saint-Pierre (2011).

Tanto as Reuniões de Ministros de Defesa das Américas, iniciadas em 1994, quanto os encontros da Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) reforçavam a importância de as Américas investirem nessa agenda política. A Conferência Especial de Segurança das Américas – idealizada em 1998 na II Cúpula das Américas e oficialmente marcada na XXII Assembleia Geral da OEA em 2002 – também teve a intenção de abordar a multidimensionalidade da Segurança e formular um conceito conjunto para a região (SAINT-PIERRE, 2011).

Nesse contexto, o Brasil aceitava a importância de um conceito-quadro de Segurança Hemisférica, mas rejeitava o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico (SAINT-PIERRE, 2013, p. 23-25 VILLA; VIANNA, 2010, p. 93-94). Em 2002, o Ministério da Defesa do Brasil, sob comando de Geraldo Magela da Cruz Quintão, preocupava-se que uma definição de Segurança Hemisférica pudesse limitar a construção de conceitos regionais específicos, mais adaptados à realidade de cada sub-região. Nas palavras de Quintão: "o Brasil tem ressaltado a dificuldade de elaboração de uma concepção única de Segurança aplicável às três massas continentais" (QUINTÃO, 2002).

O contexto político, que destacava a importância de analisar as "novas ameaças à Segurança", aliado à ascendente importância da temática do terrorismo internacional na agenda global – após os eventos de 11 de setembro de 2001 e da invasão do Afeganistão – reforçaram a preocupação com possíveis imposições de conceitos estranhos à América do Sul. Dessa forma, o MD mobilizou-se para evitar que o Brasil aderisse a conceitos de Segurança e Defesa para a América do Sul que fossem baseados na realidade norte-americana[118].

Nesse sentido, os movimentos realizados por Viegas em 2003 foram condizentes com a ênfase de política externa do governo Lula, mas também podem ser entendidos como uma tentativa de organizar a América do Sul para evitar resultados negativos na Conferência Especial de Segurança Hemisférica de 2003. Segundo Viegas (2003), o primeiro encontro, em abril de 2003, teve o intuito de "construção de uma identidade estratégica que singulariza a América do Sul como região". Já o segundo, em setembro do mesmo ano, foi mais direcionado para coordenar as posições da América do Sul para a conferência hemisférica vindoura.

[118] A análise foi desenvolvida durante iniciação científica realizada na graduação na UNESP Campus Franca. A pesquisa *O Lugar da Defesa e Segurança Regional nos Discursos dos Presidentes e Ministros da Defesa de Argentina, Brasil e Chile (2000-2008)* foi financiada pelo PIBIC/CNPq sob orientação do Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

Nos anos de 2004 e 2005, os esforços de articulação multilateral na região foram reduzidos. O ativismo do MD foi bastante diferente daquele observado no ano anterior. Seja por problemas domésticos relacionados à condução da política de defesa, seja por dificuldade de introjeção da questão da cooperação na América do Sul no MD após a saída de Viegas, o fato é que o Brasil reduziu o ativismo.

Contudo, não era apenas o governo brasileiro que possuía uma agenda política para a região. Outros países também apresentavam o interesse de aprofundar a cooperação em defesa na região de diversas outras formas, porém, possuíam diferentes leituras sobre o processo de integração regional (MEDEIROS, 2010, p. 79-81; LOTÉRIO, 2014, p. 107-140; PEDROSO, 2014, p. 66-90; SARAIVA; RUIZ, 2009, 164)[119]. Por exemplo, a Argentina preferia seguir pelo aprofundamento político do Mercosul à expansão da cooperação para toda a região. Em 2004, o Ministro da Defesa do país, José Papuro, até defendeu a criação de Secretaria de Defesa no Mercosul. A Venezuela, por sua vez, preferia uma perspectiva regional de confronto com os Estados Unidos. Por isso, o presidente do país, Hugo Chávez, propôs, em 2004, a criação de uma aliança militar tradicional na região, uma OTAN do Sul, retomando a proposta diversas vezes em anos ulteriores (CHÁVEZ..., 2004; MINISTRO..., 2004; NO BRASIL,..., 2008).

A partir de 2007, a gestão de Jobim no MD retomou a dimensão multilateral da cooperação regional. Dessa vez, a multilateralidade mais institucionalizada foi a tônica. O interesse de fazê-lo já havia sido manifesto pelo Brasil em outras ocasiões, como um documento estratégico do governo elaborado pelo antigo Núcleo de Assuntos Estratégicos intitulado Projeto Brasil 3 Tempos: 50 Temas Estratégicos. No texto, o governo indiciou que de médio a longo prazo esperava um "fortalecimento da capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos" (BRASIL, 2004e).

Nesse contexto, uma nova convergência de fatores domésticos e internacionais possibilitaram que Jobim, Lula e Marco Aurélio Garcia retomassem a proposta de cooperação regional sob a égide do projeto do Conselho de Defesa Sul-Americano (BATAGLINO, 2009, p. 79-80). A crise no setor aéreo nacional e a retomada dos investimentos de governo em diversos setores a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ensejaram um novo processo de reformas institucionais na área de defesa no âmbito doméstico.

---

[119] Para estudos detalhados sobre as diferentes agendas de integração regional na América do Sul, ver Lotério (2014), Pedroso (2014) e Saraiva e Ruiz (2009).

Houve, ainda, preocupação brasileira com a estabilidade na América do Sul por diversas questões: possível transbordamento dos conflitos internos dos países vizinhos; as iminentes tensões estatais, como o caso entre Colômbia e Equador; movimentos autóctones que poderiam difundir interesses separatistas, como o problema das FARC na Colômbia; o freio de ímpetos anti-americanistas de Venezuela e Bolívia; evitar possível corrida armamentista na região; solidificar o Atlântico Sul, que à época confrontava-se com a reativação da IV Frota dos Estados Unidos na região; impedir a materialização da agenda de segurança hemisférica estadunidense; por fim, concretizar os objetivos da política externa brasileira de integração na América do Sul (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 88).

Até que o órgão fosse criado, havia pouco conhecimento sobre a proposta. Alguns vizinhos desconfiavam de que se tratava de um potencial projeto de imperialismo brasileiro. Além das incertezas sobre o Conselho, dentre os desafios à época da negociação, a posição colombiana foi uma das principais. A Colômbia tinha interesse em ver suas agendas contempladas no âmbito do órgão. O país possuía preocupações de Segurança que envolviam combate a grupos paramilitares, e, enquanto alguma referência aos seus casos específicos não fosse feita, a construção do Conselho seria obstaculizada (ABDUL-HAK, 2014, p. 148-151; CALDERÓN, 2011, p. 104).

Defronte a esse cenário, o Brasil introduziu uma novidade ao processo negociador. O Ministro da Defesa brasileiro realizou um inédito giro diplomático pela América do Sul, buscando angariar apoio ao projeto. Visitou os 11 países da região e os Estados Unidos para reduzir as oposições políticas (PARAGUASSÚ, 2008). Dissolvidas as resistências, o Conselho Sul-Americano de Defesa foi criado em 11 de dezembro de 2008[120]. Seus objetivos gerais foram tornar a América do Sul uma zona de paz, construir uma identidade sul-americana de defesa e gerar consensos para fortalecer a região politicamente (UNASUL, 2008a, p. 2).

Três aspectos chamaram a atenção na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e no período imediatamente após seu estabelecimento. O primeiro foi a atuação diplomática ativa do Ministro da Defesa, que conduziu a criação do Conselho. Foi a primeira vez que um Ministro da Defesa empenhou-se de forma mais efetiva na integração regional na América do Sul, trazendo

[120] A alínea "m" do 3º Artigo do Estatuto de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano é uma referencia à demanda colombiana. Segundo o texto: "Reafirma a convivência pacifica dos povos, a vigência dos sistemas democráticos de governo e sua proteção, em matéria de defesa, perante ameaças ou ações externas ou internas, no marco das normativas nacionais. Igualmente, rejeita a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer seja a sua origem" (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 2).

ares de novidade à ação externa do País. O segundo foi a baixa participação do Itamaraty no processo, já que nem o Ministro das Relações Exteriores nem representantes do órgão participaram de nenhuma das visitas internacionais de Jobim (OKADO, 2013, p. 105). O terceiro foi a data de criação do novo organismo, que ocorreu apenas uma semana antes da publicação da END[121]; não se tratou de mero acaso, mas de um momento de articulação política entre os projetos doméstico e regional.

Após sua criação, o Conselho de Defesa Sul-Americano foi organizado como um órgão de baixo nível de institucionalização e bastante dependente dos esforços dos presidentes e Ministros da Defesa. As decisões dos encontros bianuais e anuais foram estruturadas em torno de Planos de Ação, divididos em quatro eixos: (a) Políticas de defesa; (b) Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; (c) Indústrias e tecnologia de defesa; (d) Formação e capacitação.

A *Tabela 10* resume estaticamente a participação brasileira nos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano desde sua criação. Nota-se que, no geral, houve um envolvimento baixo do Brasil na construção da agenda política do organismo. Os projetos mais relevantes, como o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED)[122] e seu consequente Registro de Gastos em Defesa[123], de 2011, e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE)[124], de 2013, não foram iniciativas brasileiras. Ambos projetos foram propostos por, respectivamente, Argentina e Equador, os dois países mais ativos nos encontros do Conselho de Defesa Sul-Americano.

O Brasil, em 2009-2010 e 2010-2011, ainda apresentou propostas pouco determinantes para a consolidação do órgão. A principal delas foi de criar um encontro de Estudos Estratégicos Sul-Americano no Rio de Janeiro, que, posteriormente, evoluiu para a construção de um curso de defesa na Escola Superior de Guerra (ESG), para civis e militares. As demais sugestões referiram-se à criação de um inventário militar em caso de desastres e ações humanitárias

---

[121] A Estratégia Nacional de Defesa foi publicada em 18 de dezembro de 2008. Já o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul teve seu estatuto aprovado em 11 de dezembro de 2008, em Santiago no Chile, e foi oficialmente criado em 16 de dezembro de 2008, em Costa do Sauípe, no Brasil.

[122] O Centro de Estudos Estratégicos do Conselho de Defesa Sul-Americano foi aprovado, em 10 de março de 2009, com o intuito de gerar um pensamento estratégico no nível regional, que contribui à coordenação e harmonização das políticas de defesa na América do Sul. Foi criado em 2011, com sede permanente na Argentina. Para mais, ver sítio eletrônico do CEED em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html>. Acesso em: 10 dez. 2014.

[123] O Registro Sul-Americano de Gastos em Defesa foi um instrumento para medir os gastos militares dos países membros da Unasul no âmbito da Defesa. Há tanto uma definição comum de Gasto em Defesa quanto uma Metodologia Padronizada para a apresentação e levantamento de informações. Para uma análise crítica da formação do órgão, ver Silva (2014).

[124] A proposta equatoriana de criação de uma Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) foi apresentada no Plano de Ação 2013. Os estudos para a criação do órgão foram compartilhados também por Argentina e Brasil.

(CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR 2009, p. 5; CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR, 2010, p. 4-5). Dentre elas, a proposta de um curso sul-americano foi de fato levada à cabo a partir de 2012, no interior da ESG. O Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-Sul) foi organizado com o intuito de "desenvolver o pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais"[125].

Tabela 10 – Participação do Brasil nos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano (2009-2014)[126]

| **Responsabilidade do Brasil por tema** | **Nível de Participação nos Planos de Ação do CDS (2009-2014)** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **2009-2010** | **2010-2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| Política de Defesa | 0% | 0% | 23% | 30% | 33% |
| Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz | 25% | 33% | 40% | 66% | 60% |
| Indústria e Tecnologia de Defesa | 0% | 14% | 50% | 100% | 60% |
| Formação e Capacitação | 25% | 33% | 50% | 66% | 16% |
| TOTAL | 12,5% | 19% | 34% | 56% | 41% |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano[127]

Essa particularidade da atuação brasileira fundamentou a crítica de alguns autores (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 92). Para eles, havia um posicionamento incoerente. Enquanto o Brasil "trabalha pela concretização desse arranjo institucional", também "descuida-se de engajar o MD e, mais particularmente, os militares brasileiros a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização". Consideraram que houve uma ação ambígua e pouco propositiva na instituição que o governo brasileiro tanto esforçou-se para criar.

[125] O currículo do CAD-Sul foi divido em quatro eixos estruturantes: (1) Caracterização dos Países da Unasul; (2) Organismos Internacionais; (3) Geopolítica e geoestratégia; (4) Segurança e Defesa; (5) Base Industrial de Defesa; (6) Conselho de Defesa Sul-Americano. Para mais, ver currículo do CAD-Sul no sítio eletrônico da ESG. Até 2014, o curso já havia contado com 3 edições (2012, 2013 e 2014). Disponível em: <http://www.esg.br/images/Estrutura_curricular_cursos/CADSUL.pdf>. Acesso em 10 mar. 2015.

[126] A tabela foi elaborada considerando o volume total de responsabilidades e a divisão de atribuições por temática, avaliando em quais delas o Brasil fez-se presente. A divisão de temas segue a linha dos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano. É importante destacar que foram consideradas todas as atribuições. Em algumas delas, até mesmo que o Brasil encabeça, não há corresponsabilidade. Feitas tais ressalvas, a tabela ainda é importante para que se perceba a parcela de participação total do Brasil no órgão.

[127] Diferentemente de outros períodos, as atribuições foram divididas em cursos individuais oferecidos por cada país. Dessa forma, não se pode dizer que houve uma efetiva redução de atuação.

Todavia, a despeito de um posicionamento pouco propositivo, a partir da *Tabela 10*, também se nota uma ação gradualmente mais participativa do Brasil na construção dos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Observa-se que, se em 2009-2010 e 2010-2011 o País propôs apenas cursos e seminários, em 2012, em 2013 e 2014 passou, ainda que de forma incipiente, a envolver-se em iniciativas importantes à sua política de defesa, no geral, utilizando-se de suas capacidades nacionais em benefício da Unasul.

Alguns exemplos são a sugestão de estender ação do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM)[128] para o conjunto dos países amazônicos do órgão; a organização de encontros de ciência, tecnologia e indústria de defesa, em sua maioria, nas ocasiões de grandes feiras como a *LAAD Defence and Security*[129] e as Mostras BID[130] no Rio de Janeiro para a promoção de produtos de defesa e negociação de projetos conjuntos, em 2011, 2012 e 2013; a construção de um Veículo Aéreo Não-Tripulado e de um avião de treinamento sul-americano, o Unasur-I[131], em 2013; a criação de um mecanismo comum de Defesa Cibernética, em 2013; e o projeto de desenvolver uma Escola Sul-Americana de Defesa, aprovado em 2014 (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR , 2012, p. 5; CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR, 2013, p. 1-2; CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR, 2014).

Nesse sentido, pode-se dizer que tem havido uma ação gradualmente mais participativa no Conselho de Defesa Sul-Americano, ainda que pouco propositiva e sem apresentar projetos essenciais à institucionalização do órgão. Há, principalmente, a participação em eixos importantes à política de defesa do Brasil, como cooperação militar, operações de paz, indústria de defesa e formação, no geral, utilizando-se de capacidades nacionais já existentes para oferecer mecanismos de cooperação. A ação brasileira não parece envolver-se tanto com a temática de Política de Defesa e construção de conceitos regionais conjuntos. Todavia, o Conselho de Defesa

---

128 Órgão criado em 2002 para gerir os dados levantados pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Pelo Decreto nº 7.424 de 2011 tornou-se parte da estrutura formal do Ministério da Defesa. A partir da mudança organizacional de 2013, as funções de gestão do CENSIPAM foram transferidas para a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

129 A LAAD Defence & Security – ou Latin American Aero & Defence – é uma feira internacional de equipamentos de Defesa e Segurança realizada anualmente no Rio de Janeiro, iniciada no ano de 2005. Os encontros são organizados pela entidade privada, mas possuem apoios de representantes das Forças Armadas e do Ministério da Defesa. Em 2014, a feira atingiu sua 9ª edição.

130 As Mostras BID foram eventos organizados em conjunto pelo Ministério da Defesa, a ABIMDE e a APEX-Brasil para expor alguns dos produtos brasileiros na área de defesa para representantes nacionais e internacionais. Até 2014, foram realizadas 3 edições (2012, 2013 e 2014).

131 O avião de treinamento sul-americano, IA-73 ou Unasur-I, foi produzido entre 2012 e 2014 pela Fábrica Argentina de Aeronaves (FA de A). Trata-se de um avião pequeno da mesma categoria do EMB-312, o Tucano da Embraer.

é ainda um órgão muito recente, cuja baixa institucionalidade caminha lentamente, em paralelo com a ação pouco propositiva do Brasil.

No âmbito das relações com a América do Sul, pode-se dizer que a inflexão de uma abordagem bilateral para multilateral na cooperação em defesa foi bastante dependente dos esforços brasileiros. As reuniões de Ministros de Defesa da região e o Conselho de Defesa Sul-Americano foram ambas iniciativas do Brasil. Como pode se observar, havia outras agendas de cooperação regional, principalmente de Argentina e Venezuela, mas a opção brasileira foi levada adiante.

A despeito dos esforços brasileiros em criar os organismos, o aprofundamento da institucionalidade do órgão não parece ser sua prioridade. Como se observou, as principais iniciativas do Conselho de Defesa Sul-Americano não partiram do Brasil, mas principalmente de Argentina e Equador – dois dos países mais ativos no órgão. De certo modo, a opção por instituições mais frouxas em detrimento do aprofundamento é um traço da política externa brasileira que parece ser reprisado também no âmbito da integração das políticas de defesa. Há, no geral, uma preferência por um modelo de integração em defesa de caráter intergovernamental, maior do que o escopo do Mercosul e rejeitando articulações que possam limitar as movimentações internacionais do Brasil, como ocorre nos outros âmbitos da integração regional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 543-544).

Porém, apesar de haver indícios de um perfil pouco propositivo Conselho de Defesa Sul-Americano estar se alterando, não se pode dizer que o Brasil é um dos países mais ativos do órgão. Sua principal característica recente tem sido a de vincular suas propostas e objetivos no âmbito do órgão àquelas instituições e mecanismos já existentes de sua política de defesa – como observou-se pela proposta do CAD-Sul, do uso do CENSIPAM para toda a região – e de crescente presença nos principais grupos de trabalho do Conselho, ainda que de forma pouco propositiva.

### 5.2.2 Participação em operações de paz

O terceiro elemento de análise da dimensão internacional da articulação entre as políticas externa e de defesa é a participação do Brasil em operações de paz. O foco de análise foi a forma como o País utilizou suas Forças Armadas como instrumento de sua ação externa via operações

internacionais de paz da ONU. Nas últimas décadas, as operações de paz têm sido mecanismos viáveis para os países em desenvolvimento empregarem seus militares no ambiente externo. Por essa razão é interessante averiguar como essas operações inserem-se nos objetivos de política externa do Brasil.

Ao longo da história da Organização das Nações Unidas, o Brasil foi bastante participativo em operações de paz. O período entre 1956 e 1968 foi aquele no qual se observou a ação brasileira mais significativa, principalmente nas missões no Congo, Guiné-Equatorial, Chipre, República Dominicana e Índia-Paquistão[132]. A partir de 1968, a política externa brasileira foi bastante influenciada pela concepção do chanceler Araújo Castro, a partir da qual as organizações internacionais, tratados e regimes eram utilizados como instrumentos de "congelamento do poder mundial". Dessa forma, o País deixou de contribuir e debater as questões, não mais enviando tropas a partir de 1968 e também não aceitando assentos não-permanentes no Conselho de Segurança da ONU de 1977 em diante (CAVALCANTE, 2010, p. 147-148; DINIZ, 2006, p. 333).

O período de 1989 a 2002, coincidiu com uma postura mais demandante do Brasil para reformas das organizações internacionais. Tal posição incorreu na retomada da atuação em operações de paz como instrumento da política externa brasileira. Porém, é interessante observar que justamente sob a ótica mais participativa nas instituições internacionais, houve envolvimento menor que de outros períodos. Segundo Diniz (2006, p. 333), proporcionalmente, no período 1956-1968 houve maior atividade do que nos anos 1990. Ou seja, o discurso reformista não ecoou nas posturas nacionais dos governos, que pouco engajaram as Forças Armadas brasileiras (CAVALCANTE, 2010, p. 149-150).

A partir de 2004, o convite e a decisão de o Brasil liderar a Missão para a Estabilização do Haiti alterou o perfil de atuação brasileira nas operações de paz. A MINUSTAH possui importância particular por ter provocado inflexões nas atuações da diplomacia brasileira e das Forças Armadas, promovendo uma imbricação interessante de seus interesses, objetivos e meios. Com a decisão de participar da missão, a diplomacia brasileira abandonou parte da tradição do Itamaraty sobre o tema. Anteriormente o País abstinha-se de decisões sobre operações de paz enquadradas no Capítulo VII da Carta da ONU[133] por entender que elas abriam precedentes para

---

[132] Respectivamente, ONUC, UNSF, UNFICYP, DOMREP, UNIPOM.

[133] Segundo o ex-secretário geral da organização, Dag Hammarskjöld (1953-1961), as missões de paz poderiam ser enquadradas no "Capítulo 6,5" da Carta da ONU, por terem caráter intermediário entre o que versa o Capítulo VI (solução pacífica de

a imposição de força das grandes potências sobre os Estados mais frágeis. Com a MINUSTAH, enquadrada nesse Capítulo, não foi diferente. No início de 2004, o Brasil se absteve de voto na Resolução 1542/2004 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sob essa perspectiva.

Porém, quando houve o convite do Secretário-Geral da ONU para a liderança brasileira na operação, o governo brasileiro logrou ocultar sua abstenção na decisão sob o manto do discurso diplomático de que a tradição cultural brasileira de contribuir para superação das desigualdades auxiliaria no processo social e na cooperação latino-americana. Além do rompimento com a tradição acerca das operações de paz regidas pelo Capítulo VII, o Brasil também teve que harmonizar o princípio diplomático de "não-intervenção em assuntos internos" com o novo conceito da política externa de "não-indiferença", da dupla Lula-Amorim (LIMA, 2005a, p. 19; ROCHA, 2009, p. 154).

Nesse sentido, a MINUSTAH teve o efeito de alinhar objetivos das políticas externa e de defesa do Brasil. As Forças Armadas foram expostas a situações concretas e o MD teve seu orçamento aumentado. Paralelamente, a operação foi uma oportunidade de aumentar o poder brando do Brasil na região e efetivamente contribuir para o desenvolvimento da América Latina. No âmbito da política externa, tratou-se também de uma oportunidade de ampliar o papel brasileiro na cooperação com estabilidade na América Latina e de um mecanismo para engajar-se de forma mais ativa nas questões de Segurança Internacional, visando reformar os organismos internacionais e obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (ROCHA, 2009, p. 154-155; DINIZ, 2005, p. 107; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 302; CAVALCANTE, 2010, p. 142-143).

Dentre as principais imbricações entre as duas políticas no caso da MINUSTAH, pode-se apontar a abordagem mais ampla empregada pelo Brasil no Haiti. O governo brasileiro contribuiu com o envio de tropas e especialistas, mas não somente. A Agência Brasileira de Cooperação do MRE também produziu projetos de cooperação técnica para auxiliar na reconstrução e transferência de conhecimento para as agências do governo haitiano, antes e depois do terremoto de 2010 (AGUILAR; MORATORI, 2011, p. 475-476).

A MINUSTAH inaugurou uma dinâmica particular entre atores domésticos em seu processo decisório e sua implementação. O Itamaraty e o Congresso foram pouco consultados sobre a decisão até que fosse anunciada pelo Executivo. De acordo com Diniz (2005, p. 104-105),

---

controvérsias) e o VII (ações militares apoiadas pela ONU). As missões de Capítulo VII são consideradas como de Imposição da Paz ou *Peace Enforcement*.

tratou-se de uma "decisão claramente *top-down* do governo brasileiro, que enfrentou e ainda enfrenta resistência em setores políticos e da opinião pública brasileira, e particularmente de alguns setores dentro do partido do Presidente da República". Para o autor, foi uma decisão nos procedimentos normais e com base nos canais institucionais devidos. O traço novidadeiro foi ter recebido mais atenção do que as decisões de costume de política externa.

A operação também inaugurou um período de maior contribuição de tropas brasileiras para operações de paz, ainda que tenha sido primordialmente para o Haiti[134], como pode-se observar pela *Tabela 11*. Esse engajamento mais amplo permitiu que, no âmbito doméstico, houvesse mais interações entre diplomatas e militares, induzindo a cooperação entre o MRE e o MD (LIMA, 2010, p. 413). Políticas declaratórias posteriores, como a END, a PND e o Livro Branco (BRASIL, 2005, 2008, 2012a, 2012b, 2012c) também reforçaram a maior importância das operações de paz, ainda que de forma vaga, sem especificar objetivos claros e, recorrentemente, com referências confusas sobre os termos empregados pela ONU (CAVALCANTE, 2010, p. 152).

Tabela 11 – Contingente brasileiro em Operações de Paz da ONU por ano (2002-2013)

| | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Observadores** | 13 | 15 | 10 | 30 | 27 | 48 | 51 | 46 | 46 | 29 | 16 | 24 |
| **Policiais** | 8 | 8 | 8 | 14 | 8 | 13 | 12 | 10 | 25 | 18 | 12 | 15 |
| **Tropas** | 56 | 59 | 1349 | 1226 | 1217 | 1217 | 1289 | 1288 | 2196 | 2446 | 2171 | 1709 |
| **Total** | 77 | 82 | 1367 | 1270 | 1252 | 1278 | 1352 | 1344 | 2267 | 2493 | 2199 | 1748 |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Organização das Nações Unidas.

Além da contribuição oferecida pelo engajamento militar, a MINUSTAH também ofereceu recursos para a cooperação e construção da confiança com a América do Sul com a América Sul. Alguns exemplos foram:

[134] Para uma análise mais detalhada sobre o engajamento do Brasil nas operações de paz, ver Rezende (2012).

a) A Força de Paz Binacional “Cruz del Sur” ou Brigada Cruz del Sur – de atuação conjunta de Argentina e Chile –, criada em 2005, é um exemplo de possibilidade de cooperação regional. Com base na experiência argentina e chilena, o Ministro da Defesa, Celso Amorim (2013, p. 306), sugeriu, em 2013, a criação de uma “Brigada ABC”, com a inclusão do Brasil, ou um “Brigada Unasul”;
b) Treinamentos a tropas sul-americanas realizados no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e as ações de cooperação regional a partir da Associação de Centros Conjuntos de Treinamento para Operações de Paz da América Latina (ALCOPAZ)[135];
c) As Reuniões de Países Sul-Americanos Participantes da MINUSTAH. A segunda edição, em novembro de 2011, contou com a participação dos Ministros da Defesa e das Relações Exteriores de todos os países participantes (BRASIL, 2011);
d) O compartilhamento de experiências, treinamentos e possibilidades de atuação conjunta em operações de paz a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul;

Além da MINUSTAH, entre 2011 e 2014, a FTM-UNIFIL, no Líbano, e a MONUSCO, no Congo, também tiveram lideranças brasileiras. A FTM-UNIFIL foi a primeira operação de paz marítima na qual o Brasil participou. Ainda que sob a égide do Capítulo VII, demandou menos contingente que no Haiti, já que foi enviada apenas uma fragata. A participação no Congo, por sua vez, representou mais uma consequência do mérito pessoal do general Santos Cruz, que fora um bem sucedido *force commander* no Haiti, do que um convite particular da ONU à liderança do Brasil na missão. Ainda assim, trata-se de uma operação bastante representativa, pois, pela primeira vez, as tropas foram engajadas em combate para desarticular os grupos insurgentes.

Apesar da pró-atividade no Haiti, há alguns traços que perfizeram o conjunto do perfil de atuação brasileiro nas operações de paz. O detalhado estudo de Rezende (2013, p. 171-173) delineou alguns desses traços da participação do Brasil entre 2001 e 2009, buscando desconstruir possíveis mitos de excessivo ativismo do País em operações de paz ou ampla coerência com a política externa, que tenham emergido a partir da liderança na MINUSTAH.

Dentre elas, aquelas mais importantes para a compreensão da relação entre as políticas de defesa e política externa brasileiras foram: (a) Envolvimento maior em operações de grande porte do que de médio ou pequeno; (b) Participação de todas as operações em suas regiões prioritárias

[135] A ALCOPAZ foi criada, em 2008, a partir de uma iniciativa da Argentina. Trata-se de uma organização que reúne-se periodicamente para ampliar a eficácia e o planejamento para as operações de paz na América Latina e o Caribe.

de sua política externa, mas não necessariamente enviando mais contingentes; (c) Não-envolvimento apenas em operações em suas regiões prioritárias; (d) Fora a MINUSTAH, o envolvimento nas missões foi maior com observadores do que com tropas ou policiais; (d) Percentuais de envolvimento superiores apenas aos Estados Unidos e Reino Unido – países que tradicionalmente contribuem pouco com operações de paz –, estando as Forças Armadas brasileiras pouco engajadas quando comparadas a outros contribuintes da ONU.

Nesse sentido, observa-se que o Brasil ainda carece de maior clareza sobre como as operações de paz inserem-se em sua política externa, como mostram os estudos de Cavalcante (2010, p. 154-155) e Rezende (2013, p. 171-173). Contudo, a experiência na MINUSTAH alterou parte do perfil de atuação anterior brasileiro e demonstrou que, para a articulação entre as políticas externa e de defesa, as operações de paz permitiram mais do que apenas o emprego externo das Forças Armadas e ampliar o ativismo nas questões de Segurança Internacional. Representaram também mecanismos possíveis para adensar a cooperação regional e construir a confiança entre as Forças Armadas de países da América do Sul.

## 5.3 A dimensão internacional da articulação entre as políticas externa e de defesa

Nos últimos anos, pode-se dizer que houve crescimento da coerência entre as agendas e atuações das políticas externa e de defesa no conjunto da ação externa brasileira. Nos eixos analisados – relações bilaterais, cooperação com a América do Sul, relações com a África e participação em operações de paz da ONU –, a interação entre os objetivos e ações das duas políticas cresceu. A liderança brasileira na MINUSTAH, a END e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul foram alguns dos vetores de aproximação mais importantes, mas não foram os únicos. A ênfase de política externa brasileira, o aumento do perfil internacional do MD e algumas agendas específicas – como os setores nuclear e cibernético – ampliaram a coerência entre ambas.

Verificou-se que os contatos bilaterais na área de defesa não dependeram somente desses grandes vetores, mas foram, de alguma forma, influenciados por eles. Por exemplo, o período que envolveu a formulação e os primeiros anos de implementação da END foi aquele no qual houve mais universalização, expansão e diversificação dos acordos de cooperação em defesa celebrados

pelo Brasil. Outro exemplo foi o aumento da cooperação entre o MD e o MRE durante a implementação da MINUSTAH.

Todavia, considera-se que houve dois processos concomitantes e também determinantes para os contatos bilaterais no setor. O primeiro deles foi a maturação do MD ao longo dos anos, que foi se consolidando como um órgão importante para a ação externa do País, ainda que com menor importância que o Itamaraty. Tal elemento permitiu verificar que, mesmo em momentos de ministros anódinos, o Brasil celebrou importantes acordos de cooperação internacional. O segundo processo foi a dependência do ativismo ministerial. No geral, o MD precisou de lideranças politicamente interessadas na área de relações internacionais ocupando o órgão para ampliar o perfil internacional da pasta e direcionar ação brasileira na área de defesa. Alguns exemplos foram os casos de Viegas, Jobim e Amorim, ministros que fizeram contribuições importantes nessas áreas.

Muitos desses acordos foram motivados pelo interesse brasileiro na revitalização de seu setor de indústria de defesa e resultaram em casos importantes do uso de sua base industrial de defesa como instrumento da ação externa. Construção de confiança, ampliação das exportações e projetos binacionais centrados na transferência de tecnologia foram algumas das forças motrizes do interesse brasileiro em diversificar seus relacionamentos internacionais de defesa. Verificou-se que no período após a END, o Brasil não apenas universalizou seus contatos na área, mas também celebrou acordos de cooperação com a maior parte dos principais exportadores e importadores de produtos de defesa globais.

No concernente à cooperação com o entorno estratégico, as relações com a América do Sul também contribuíram para esse ganho de coerência. A construção do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul é um exemplo de harmonização da política de defesa com a política externa na região. O Brasil teve, desde a criação do novo órgão, um baixo perfil de atuação. Ao longo dos anos, principalmente na gestão Amorim, tem se observado um crescimento do grau de participação brasileira e da tentativa de avançar a cooperação em algumas das temáticas importantes à sua política de defesa, ainda que sem ser muito propositivo.

Por fim, as operações de paz também auxiliaram no processo de harmonização dos vetores da ação externa brasileira, além de representarem outro exemplo do aumento do perfil internacional da política de defesa brasileira. Notou-se que o volume de contingentes do País foi muito dependente da MINUSTAH, pois as lideranças em outras operações, como a MONUSCO e

a FTM-Unifil, não demandaram um volume tão grande de tropas. Essa participação mais significativa permitiu que as operações de paz fossem, no período, instrumentos importantes da política externa brasileira, contribuindo para o maior envolvimento brasileiro no multilateralismo global. Ainda assim, falta à política de defesa brasileira mais clareza sobre os critérios que guiam a participação do Brasil em operações de paz.

Por fim, conclui-se que o ganho de coerência nas diretrizes da ação externa brasileira foi resultado de maior participação da política de defesa em questões centrais à política externa brasileira. Esse processo de harmonização da ação externa foi resultado de: (a) uma atuação internacional mais significativa do MD, a partir de novos acordos de cooperação em defesa, aditâncias militares e do uso da base industrial de defesa como recurso da ação externa; (b) A participação maior do Brasil em operações de paz, resultado de sua liderança na MINUSTAH; (c) o adensamento da participação da política de defesa na África e no Atlântico Sul, em um momento que a ênfase de política externa também valorizou muito a região; (d) a ampliação da cooperação e integração política com a América do Sul desde o início dos governos Lula, com a construção da CASA e Unasul tendo movimentos paralelos na área de defesa, como as Reuniões de Ministros de Defesa da região, a criação da Unasul e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano.

Nesse sentido, a análise da ação externa permite verificar que a política de defesa foi gradualmente tornando-se um meio importante de busca dos interesses brasileiros no exterior – nas relações bilaterais, na América do Sul, em operações de paz e nas relações com a África. Tal conclusão converge com o posicionamento de diversos estudiosos que, em suas várias áreas de análise, concordam em que houve um aumento do perfil político internacional da política de defesa brasileira e em seu papel de apoio à política externa (CAVALCANTE, 2010, p. 154; VILLA; VIANNA, 2010, p. 110-111; SEABRA, 2014, p. 93-94) [136].

Por isso, pode-se dizer que o MD foi, gradualmente, emergindo como um importante ator na ação externa brasileira. Todavia, como demonstrado na primeira seção, o perfil de atuação do órgão foi também dependente de ministros com interesse na área internacional e com poucos empecilhos domésticos à agenda externa de defesa. Daí emerge um importante questionamento de como foi construída a estrutura institucional do MD nesse período e se isso teve alguma influência sobre o processo. Esse será um dos focos do próximo capítulo.

---

[136] Cavalcante (2010), Villa e Vianna (2010) e Seabra (2014), por exemplo, chegaram a essas conclusões respectivamente nas áreas de participação em operações de paz, cooperação com a América do Sul e relações com a África.

# 6 IDEIAS E INSTITUIÇÕES

Nos capítulos anteriores foi analisada a articulação entre as políticas externa e de defesa pelo prisma da ação externa brasileira. Todavia, como delimitado na introdução do trabalho, os interesses dos Estados não podem ser considerados como racionalmente determinados. É necessário compreender a complexidade intrínseca ao seu processo de construção e o mosaico de outros interesses domésticos presentes, de atores econômicos ou de governo.

Deste modo, o objetivo do presente capítulo é justamente analisar o processo de articulação por meio de duas dimensões interconectadas, que denotam a complexidade do processo de formação do interesse nacional: a das instituições e a das ideias. Para facilitar a análise, ambas foram separadas em dois tópicos. Porém, é importante reforçar que instituições – seus interesses e suas adaptações organizacionais – precisam ser pensadas de forma conjunta às imagens de mundo das elites burocráticas.

O texto está dividido em três grandes seções. Na primeira, aborda-se a dimensão institucional, entendida enquanto a análise dos atores sociais presentes no processo político, suas adaptações organizacionais e os canais de comunicação entre eles. Na segunda, analisa-se a dimensão ideacional, considerada enquanto interpretações de mundo das elites envolvidas nos processos de formulação política e como suas ideias influenciaram o processo de articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil. Na terceira, faz-se uma breve síntese da interação entre as ideias e as instituições.

## 6.1 A dimensão institucional

A análise institucional contempla o exame dos atores político-sociais envolvidos no processo, suas adaptações organizacionais, e, por fim, os canais de comunicação formais e informais pelos quais ocorrem suas interações. Inspirada em perspectivas teóricas que atribuem mais importância à dinâmica doméstica na construção da ação externa, a análise considera que as estruturas burocráticas, o preparo institucional para lidar com as questões das políticas externa e de defesa de forma conjunta e as interações entre os diversos atores são passíveis de influenciar o nível de articulação.

No Brasil, a dimensão institucional é importante por dois fatores histórico-políticos. O primeiro deles é a característica organizacional do MRE, que, por ser uma instituição forte, possui a tendência à crescente autonomia institucional e burocratização, adaptando-se aos novos cenários políticos para manter os espaços de formulação da política externa. Por essa razão, o Itamaraty tende a obter mais prioridade na formulação de questões atinentes à ação exterior do País do que outros órgãos, como o MD, MDIC etc.

Resulta que a articulação entre as duas políticas pode ser obstaculizada pela sobredeterminação de um ator sobre os demais. A título de exemplo, alguns autores notaram que durante os anos 1990 o Itamaraty havia tolhido das Forças Armadas a influência no processo de formulação da ação externa brasileira, subordinando a política de defesa à política externa ao invés de articulá-las (CERVO, 2008, p. 469-469; SAINT-PIERRE, 2009, p. 3).

Um segundo fator é a fraqueza institucional do MD, observada desde sua criação. Esse foi um elemento que impediu avanços de agendas democráticas propostas pela Presidência e os ministros nos últimos períodos. Como foi demonstrado anteriormente, nos primeiros anos de sua existência, a pasta não foi capaz de organizar e implementar as agendas políticas – quando e se existentes – de seus representantes, que defrontados com casos de insubordinação tenderam a deixar o cargo.

Para alguns, a criação do MD representou a implantação da autoridade presidencial sobre os interesses das Forças Armadas, algumas das quais, como o Exército e a Aeronáutica, opostas ao novo órgão (OLIVEIRA, 2005, p. 115-219). Porém, diferentemente da expectativa anterior, a construção de um controle político e de uma agenda democrática para o setor de defesa ainda é um processo longo.

Sob a égide da nova pasta inaugurou-se um segundo momento de embates apoiados no desenho estrutural, na fraqueza política de seus ocupantes e no baixo interesse do governo em lidar com as questões militares. Zaverucha (2005, p. 118), por exemplo, defendeu que, em meados de 2005, o arranjo institucional do novo órgão tornava-o muito mais "um representante da caserna ante à Presidência da República do que do governo na caserna".

Com base nessas questões, analisa-se o processo político a partir de duas vertentes: as (a) Adaptações organizacionais e canais de comunicação formais (b) Pluralização de atores político-sociais. Considera-se que, para compreender a dimensão institucional, é necessário a análise tanto

dos múltiplos atores no processo e suas mudanças para adaptarem-se a novas agendas, quanto dos meios de interação entre eles.

### 6.1.1 Adaptações organizacionais e atores sociais

Nos últimos anos, a institucionalidade governamental para a ação externa no Brasil tem passado por alterações. Tanto o MD quanto o MRE tiveram inflexões em suas estruturas organizacionais para acolher novas prioridades políticas. Porém, não foram os únicos. As questões atinentes à política de defesa também passaram a agregar outros atores político-sociais que precisam ser considerados para que se compreenda a dinâmica da articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil.

Seja dentre o governo seja dentre outros atores sociais, a correlação de interesses na política de defesa brasileira tem se alterado. Tal assertiva não significa dizer que a tomada de decisão tornou-se necessariamente mais democrática ou que houve pluralização dos canais de decisão, apenas que há mais interessados que outrora. Dessa forma, os principais focos de análise são as mudanças nas estruturas organizacionais dos ministérios e grupos envolvidos e a emergência de novos atores políticos. Nesse sentido, os principais atores sociais analisados a seguir são o MD, o MRE e novos atores políticos interessadas na formulação de política de defesa.

O Ministério da Defesa foi palco de algumas mudanças organizacionais importantes[137], com o intuito de racionalizar a burocracia e ampliar seu papel na formulação das políticas de defesa do Brasil, entre 2003 e 2013. As principais delas foram resultado da implementação de algumas diretrizes da END, publicada em 2008. Algumas dessas inflexões promoveram efeitos sobre o papel da pasta na ação externa do Brasil, tanto nos contatos internacionais bilaterais quanto multilaterais.

Principalmente a partir de 2009, há um conjunto de reformas que seguiram a tendência de reduzir a responsabilidade da pasta na gestão de questões de aviação civil, supostamente pouco atinentes ao campo da defesa, e de outro, ampliar seu papel na formulação e execução de política de defesa.

---

[137] Para detalhes sobre os organogramas do Ministério da Defesa, consultar Apêndice B.

Na gestão de Nelson Jobim, em 2009, foi criada a Secretaria de Aviação Civil no contexto da crise aérea nacional. O Comando da Aeronáutica perdeu parte de sua autonomia na gestão da área, que passava à pasta de defesa. Já em 2011, no início do governo Rousseff, a tendência de reduzir a influência militar prosseguiu. A Secretaria de Aviação Civil foi transferida do MD para o guarda-chuva institucional da Presidência da República, agora com novo status ministerial. O Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) também deixou a Defesa.

Porém, a principal reforma observada no setor foi encabeçada pela Lei Complementar nº 136 e pelo Decreto nº 7.364 de 2010. Alcunhada de "Lei da Nova Defesa", apresentou inflexões organizacionais que fortaleceram a posição dos Ministros da Defesa. A primeira mudança foi na nomeação dos Comandantes das Forças Armadas. Anteriormente o ministro tinha sua opinião apenas "ouvida" pelo Presidente, mas de 2010 em diante, passou a realizar efetivamente as indicações (BRASIL, 2010d). A modificação não significa dizer que ainda não receba recomendações das Forças Armadas, mas a decisão final tornou-se, em última instância, do responsável pela pasta.

No concernente à cadeia de comando também houve alterações. Não havia papel significativo do representante da Defesa na estrutura das Forças Armadas, já que os militares respondiam apenas a seus comandantes. A nova estrutura organizacional inseriu o Ministro da Defesa no topo do comando. Também criou um novo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em posição hierárquica imediatamente abaixo do ministro (BRASIL, 2010d), para reforçar as interações entre as Forças Armadas. Em termos práticos, o objetivo foi ampliar o grau de interoperabilidade militar e simplificar a assessoria militar. É interessante notar que o EMCFA encontrou-se no mesmo nível hierárquico dos demais Comandantes das Forças Armadas. Não houve, portanto, qualquer relação de subordinação no sentido de orientar as prioridades de cada uma delas, mas de apenas fortalecer os contatos e decisões a respeito de operações conjuntas (BRASIL, 2010d).

Para o setor de aquisição de material de defesa e de incentivo à base industrial de defesa, foi criado, em 2010, uma Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) com o intuito de assessorar o ministro nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação, relações com a base industrial de defesa, normatização e supervisão da política de compra e venda de produtos de defesa (BRASIL, 2010d). O novo Núcleo de Promoção Comercial da SEPROD, de 2012, também foi instituído para incentivar o desenvolvimento, parcerias estratégicas e a atração de capital no

campo de tecnologias de uso dual (BRASIL, 2012f). A partir de 2013, o órgão também ficou responsável por "representar o Ministério da Defesa, na sua área de atuação, perante outros Ministérios, fóruns nacionais e internacionais nas discussões de matérias que envolvam produtos de defesa e nos assuntos ligados à ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa" (BRASIL, 2013b).

Tanto a SEPROD quanto a reestruturação da burocracia tiveram o objetivo de centralizar na pasta de defesa a estrutura de aquisição e de programas tecnológicos das Forças Armadas. O orçamento de defesa foi centralizado no âmbito do MD, para que o órgão passasse também a participar da estruturação dos projetos estratégicos do País (BRASIL, 2010d). A tentativa de integração também pode ser observada pela criação do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)[138], de 2011. Com o intuito de integrar a gestão das prioridades estratégicas, o plano delineou projetos de aquisição de equipamentos e articulação no território nacional inseridos na estrutura orçamentária dos Planos Plurianuais brasileiros (PPA) no amplo horizonte temporal de 2012 a 2031 (BRASIL, 2012a, p. 192).

O decreto nº 7.974, de 2013, durante a gestão de Celso Amorim, apresentou a segunda grande inflexão burocrática na estrutura do MD. O Brasil manteve a proposta de racionalizar a estrutura de defesa do Brasil, centralizando a gestão do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM)[139] e do Departamento do Programa Calha Norte (DEPCN) sob as Secretarias do Ministério.

As principais mudanças, porém, foram a criação de um cargo de Secretário-Geral, capaz de assistir o representante da pasta na coordenação das atividades civis do MD, como as secretarias, o CENSIPAM e o DEPCN; e a do Instituto Pandiá Calógeras (IPC), órgão de assessoria e pesquisa nas áreas de Segurança e Defesa (BRASIL, 2013b). O IPC, apesar de ser uma instituição ainda recente, foi um indicativo de uma busca de fortalecer a assessoria civil e acadêmica no interior do MD. Sua construção não ocorreu sem a contraposição militar, a criação

---

[138] Os projetos estratégicos do PAED foram:
*1. Marinha do Brasil* – Recuperação da capacidade operacional; Programa Nuclear da Marinha; Construção do núcleo do poder naval; Complexo Naval da 2ª Esquadra/ 2ª Força de Fuzileiros de Esquadra; Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAz); Segurança de Navegação; Pessoal. *2. Exército Brasileiro* – Recuperação da capacidade operacional; defesa cibernética; veículo blindado Guarani; Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON); Sistema Integrado de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER); Sistema de Defesa Antiaérea; Sistema de mísseis e foguetes Astros 2020. *3. Força Aérea Brasileira* – 1. Gestão operacional e organizacional do Comando da Aeronáutica; Recuperação da capacidade operacional; Controle do espaço aéreo; Capacidade operacional da FAB; Capacitação científico-tecnológica; Fortalecimento da Indústria aeroespacial e de defesa; Desenvolvimento e construção de engenhos especiais; Apoio aos militares e civis do COMAER; Modernização dos sistemas de formação e pós-formação de recursos humanos (BRASIL, 2012, p. 193-209).

[139] Desde 2011, pelo Decreto nº 7.424, que o CENSIPAM inseriu-se oficialmente na estrutura do Ministério da Defesa. A partir de 2013, a gestão do órgão ficou sob responsabilidade do Secretário-Geral do Ministério da Defesa.

de um braço da Escola Superior de Guerra (ESG), em Brasília, com possíveis embates de atribuições.

Assim, com tais reformas o Brasil aprofundou a proposta de estruturar o MD em dois eixos. De um lado, a estrutura civil, coordenada pela Secretaria-Geral; de outro, a estrutura militar, coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Porém, não se pode exagerar o impacto das inflexões organizacionais observadas. Faz-se mister ponderar seus efeitos já que os objetivos de centralizar as atividades da política de defesa no âmbito do MD, fortalecer a posição dos ministros e fortalecer a dimensão de especialistas civis no órgão foram apenas parcialmente atingidos.

No âmbito do PAED, por exemplo, nota-se que não há grandes alterações nas demandas político-estratégicas de outrora (CAVAGNARI, 2000, p. 140-141). Por exemplo, os projetos de defesa antiaérea, dos veículos blindados Guarani, e dos sistemas de veículos lançadores de foguetes Astros 2020, historicamente tão caros ao Exército (BRASIL, 2012d, p. 198-200); e os Programas Nuclear da Marinha (PNM) e de Construção de Submarinos (PROSUB), de grande importância para a Marinha do Brasil (BRASIL, 2012d, p. 193-196), foram inseridos no PAED. Mais do que apenas integrar programas, o PAED também representou possibilidade de as próprias Forças Armadas obterem os equipamentos e reformas de seu interesse. Ou seja, seguindo a característica da END, tratou-se de um meio de acomodação de interesses diversos no interior de uma única diretriz de governo.

De modo paralelo, pode-se questionar o alcance das medidas de fortalecimento dos especialistas civis presentes no âmbito do MD. Primeiro, a proposta de adensar o projeto de duas alas dentro órgão, mesmo sob a proposta de reformas, é uma via de duas mãos. Se, de um lado, pode fortalecer a autonomia das secretarias civis, de outro, pode reforçar a segregação de atribuições entre civis e militares ao invés de provocar a agregação de funções complementares. De todo modo, a eficácia desse modelo organizacional pode ser, em última instância, dependente tanto da presença de quadros civis preparados para lidar com a temática de defesa quanto de suas atribuições no órgão.

As duas versões das Estratégias Nacionais de Defesa, de 2008 e 2012, reforçaram essa necessidade de "criação de quadros de especialistas civis em Defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar, de forma a constituir-se em uma força de trabalho capaz de atuar na gestão de políticas públicas de defesa" (BRASIL, 2008b, p. 58). Em

especial, a versão de 2012, destacou que seria formado um grupo de trabalho para a criação da carreira "para atuar na formulação e gestão de políticas públicas de defesa e dotar o Ministério de um quadro próprio em face da importância e peculiaridade de suas competências e atribuições" (BRASIL, 2012c, p. 43). Os profissionais selecionados passariam por um suposto Curso de Formação em Defesa, que os alinharia à visão do MD.

No entanto, ao contrário das propostas, pouco se avançou nessa seara. A criação da Secretaria-Geral e, em especial, do Instituto Pandiá Calógeras seriam alguns passos nessa direção. Como declarou o ministro Celso Amorim, o IPC seria um meio de alojar um futuro cargo de analista/ gestor de defesa (CRE..., 2013). Ainda assim, é interessante notar que desde a primeira END que o volume de militares no MD tem crescido de forma vultosa, configurando o processo inverso ao enunciado, tal como pode verificar-se pelo *Gráfico 5*.

Gráfico 5 – Progressão da relação de civis e militares no Ministério da Defesa (2005-2014)

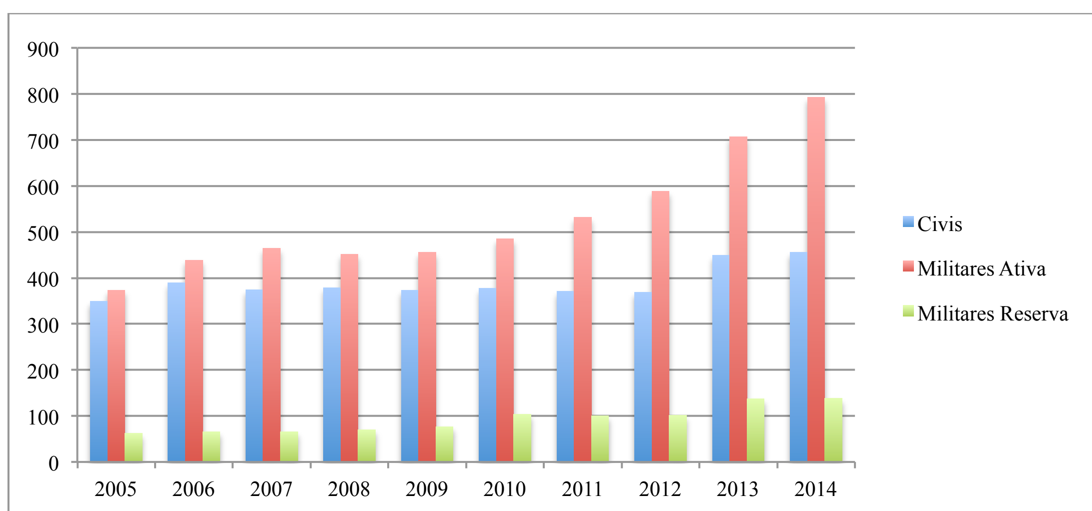



Gráfico elaborado pelo autor. Fonte: Ministério da Defesa[140]

Desde o início das reformas no Ministério da Defesa, em 2007, até o fim de 2014, haviam sido criados 482 novos cargos em seu interior. Desse volume total, 400 foram ocupados por militares e apenas 82 por civis. A razão de crescimento dos cargos militares foi quase 5 vezes maior do que aquela de civis. Em outras palavras, diferentemente do enunciado pela END tem

[140] Para mais detalhes, ver Apêndice C. Os dados foram obtidos pela solicitação de nº 60502.002607/2014-17 realizada ao Serviço de Informação do Cidadão (e-SIC) do Ministério da Defesa.

havido uma diluição do total de civis ocupando cargos no interior do MD defronte ao crescente volume de militares.

Tal dado fragiliza a proposta de construção de dois eixos no interior do órgão, já que os espaços das secretarias civis também tem sido preenchidos também por representantes castrenses. Apesar de avanços observados no período, a contradição entre o disposto pela END e a ocupação de cargos no MD possui potencial para robustecer outras dificuldades. A principal delas é o avanço da agenda internacional de integração regional em defesa na América do Sul, um dos eixos de imbricação entre as políticas externa e de defesa.

Primeiramente, a escolha de aprofundar a divisão no novo MD de um eixo civil e outro militar não acompanhou o reforço das atribuições da ala civil na construção da agenda política. Até 2009, antes do aprofundamento da cisão em duas alas, o principal órgão para tratar das questões internacionais era a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI).

A partir de 2010, o órgão foi transmutado para a Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), uma das três chefias no interior do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – as demais são a Chefia de Operações Conjuntas e Chefia de Logística. No interior da CAE, as seções de Relações Internacionais, Adidos de Defesa e Cooperação Internacional são as responsáveis pelos relacionamentos externos. Nota-se que, diferentemente da antiga SPEAI, a CAE é parte do EMCFA e, portanto, do eixo militar. Desse modo, a escolha por cindir o MD em dois eixos resultou que a ala civil estivesse sem qualquer organismo responsável por planejar, refletir e realizar contatos internacionais no âmbito da Defesa.

Ao contrapor-se essas observações àquela da diluição do número de cargos civis no órgão, pode-se concluir – ainda que desconsiderando o novo peso do Ministro da Defesa no processo decisório – que há espaços para a militarização da tomada de decisões. Para a introjeção e avanço de uma agenda política inovadora, como é o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano, essa tendência pode ser, no longo prazo, negativa.

A segunda ressalva à dificuldade de conduzir a agenda de cooperação sul-americana no âmbito do MD é a própria estrutura da CAE. Diferentemente do que se observa no Itamaraty, não há a separação das questões atinentes à ação externa por tema ou organismo internacional. Aditâncias, relações bilaterais, cooperação técnica, participação em mecanismos multilaterais de Defesa e Segurança etc são todos tratados no âmbito da Subchefia de Assuntos Internacionais.

É interessante notar que, a despeito dessa particularidade, a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa (JID) possui uma seção própria, separada das demais Subchefias, enquanto a participação do Brasil em organismos como o Conselho de Defesa Sul-Americano, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul ou a Comunidade de Países de Língua Portuguesa não possuem espaços individuais. Pode-se explicar essa particularidade pelo fato de a representação na JID ser uma herança do modelo organizacional anterior, sob a égide da SPEAI. Quando da criação do EMCFA, ao invés de suprimir a representação no âmbito da Subchefia de Assuntos Internacionais, o governo optou por mantê-la separada.

Ambos fatores, quando combinados, permitem concluir que não há ainda uma estrutura favorável para a introjeção e dinamização da participação brasileira no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano ou de outros organismos regionais no campo da Segurança e da Defesa, que tendem a ficar, em última instância, reféns do ativismo do Ministro da Defesa e seus assessores.

Analisar tais processos não significa rejeitar a importância da presença militar no MD ou defender uma perspectiva na qual sua expertise não seria utilizada. Trata-se apenas de reforçar uma agenda democrática e cooperativa da END que não apenas tem sido frustrada, mas que também de certa forma tem sido invertida. A pluralidade de visões nos processos decisórios do ministério é essencial para que se possa enriquecer o processo de construção de um pensamento estratégico brasileiro coerente. Reforça-se, portanto, a centralidade de haver maior cooperação entre especialistas civis e militares – nos níveis político e estratégico, principalmente – para ampliar a interação entre as políticas externa e de defesa no Brasil.

Apontar os potenciais problemas de médio-longo prazo à agenda de cooperação sul-americana também não é o mesmo que dizer que não tem havido certo grau de internalização de valores sobre a importância dessa cooperação e da interação com a política externa no âmbito das Forças Armadas. O Exército Brasileiro, por exemplo, passou a publicar, desde 2013, Diretrizes para a Atuação Internacional do Exército Brasileiro, de modo complementar às Diretrizes do Comandante do Exército.

É interessante observar que um dos princípios de atuação explicitados pelo novo documento foi a "Unidade de Atuação com a Política Externa Brasileira", a partir do qual a Força afirma que: "as ações desenvolvidas pelo EB [Exército Brasileiro] na área internacional estarão em consonância com a PEB [Política Externa Brasileira] e com as diretrizes emanadas pelo MD,

evidenciando a aplicação do princípio de Unidade de Atuação com a Política Externa Brasileira" (BRASIL, 2013e, p. 11).

Além da interação com a política externa, há a priorização pelo Exército Brasileiro de zonas centrais à diplomacia do Brasil. O documento expõe que, por ordem decrescente de importância, as regiões mais importantes à Força são: (a) América do Sul; África Austral e CPLP; (b) Estados Unidos e Canadá; Estados Unidos, Canadá e Europa; (c) México e América Central; (d) Ásia-Oriente Próximo e Médio; (e) Ásia-Pacífico (BRASIL, 2013e, p. 27-28). Observa-se, portanto, que a prioridade atribuída à América do Sul e à África das políticas externa e de defesa brasileiras tem sido absorvida também pelo Exército Brasileiro.

Outro exemplo de introjeção da agenda de política externa em instituições da política de defesa foi a criação do Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (CAD-Sul) na Escola Superior de Guerra, a partir de 2012. Destinado a civis e militares do Brasil e dos demais países da Unasul, o curso foi um exemplo de um novo uso de instituições militares nacionais para promover a cooperação com a América do Sul e auxiliar na construção de um pensamento sul-americano de defesa[141].

Ao longo do período de 2003 a 2013, outras agendas políticas também foram parcialmente internalizadas e produziram alterações organizacionais importantes. A primeira delas foi a das operações de paz, algo pouco valorizado pelas Forças Armadas nos anos 1990. Com a liderança brasileira na MINUSTAH, o Exército Brasileiro criou um Centro de Instrução de Operações de Paz (CIPAZ), em 2005 (BRASIL, 2005b).

O ganho de importância da operação na agenda das políticas externa e de defesa, bem como o adensamento da participação do Brasil levou o MD a transformar a antiga estrutura do CIPAZ em um organismo mais amplo em 2010, o Centro Conjunto de Operações de Paz ou CCOPAB (BRASIL, 2010g). A nova instituição deixou de ser espaço apenas do Exército Brasileiro para tornar-se um centro de interação das três Forças Armadas e treinar tanto militares quanto especialistas civis. O CCOPAB também seria utilizado para construir confiança com militares de nações amigas, que também seriam treinados no órgão.

A segunda delas foi o campo da Cibernética, um dos antigos interesses do Exército Brasileiro e que foi eixo estruturante das duas ENDs. Desde 2004 que o Brasil já possuía uma

---

[141] Cabe destacar, todavia, que não há muitos professores civis especialistas em defesa a ministrar aulas no curso. A maior parte das disciplinas foram ministradas, até 2014, por militares de alta patente. Para mais, consultar a estrutura curricular. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Estrutura_curricular_cursos/CADSUL.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

Política Nacional de Defesa Cibernética, mas sem que houvesse mais preparo institucional para lidar com a questão. A nova agenda a partir de 2008 acelerou o início de um processo de reestruturação do setor, possibilitando que fosse criado, em meados de 2011, o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), coordenado pelo Exército. O órgão ficou responsável pela política de defesa cibernética e por outros contatos interinstitucionais na área durante os grandes eventos internacionais em anos ulteriores.

Já no âmbito do MRE, a institucionalidade governamental na interação entre as políticas externa e de defesa também passou por alterações. Como foi apresentado no emblemático estudo de Cheibub (1984, p.119-122), ao longo de sua história, a instituição tem se adaptado aos diferentes momentos da política externa, seja para manter sua autonomia institucional no processo decisório, seja para adaptar-se às novas agendas. No período entre 2003 e 2013, não foi diferente. Foram cinco principais mudanças organizacionais que acomodaram a estrutura burocrática às novas demandas internacionais do Brasil – em 2003, 2004, 2006, 2010, 2011 e 2013[142].

Alguns exemplos de adaptações atinentes à política externa do período foram a criação de Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome no Gabinete do Secretário-Geral, em 2003, dois novos departamentos para tratar de África (DAF I e II) no âmbito da Subsecretaria-Geral de Política I, em 2004, e de Coordenações-Gerais para o Fórum IBAS e as Cúpulas América do Sul-Países Árabes, em 2006. Aos poucos, a burocracia do Itamaraty reorganizou-se para acomodar as novas prioridades de uma agenda social global e aproximação com os países em desenvolvimento imputadas pelos governos Lula.

A adaptação organizacional de 2010, por sua vez, possuiu uma particularidade interessante. Pode-se dizer que foi a que pode ampliar de modo mais explícito a importância atribuída às questões de Defesa e Segurança imputadas pela burocracia do Itamaraty. Até 2009, as questões de Segurança Internacional eram tratadas dentro da Subsecretaria de Política I, em seu Departamento de Organizações Internacionais e, mais especificamente, na Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis.

Demais questões de Segurança eram tratadas de forma descentralizada no órgão. Temas atinentes à Defesa, não possuíam seções ou divisões especializadas e eram abordadas pela Secretaria de Planejamento Diplomático, juntamente com outras questões interministeriais.

[142] Respectivamente os Decretos nº 4.759, 5.032, 5.979, 7.304, 7.557 e 7.928.

Contudo, seria errôneo dizer que não havia contatos formais ou informais com o MD. O processo de implementação da MINUSTAH, por exemplo, foi realizado em conjunto pelas duas pastas, e a agenda política da operação de paz aos poucos contribuía para ampliar a interação entre os objetivos dos dois órgãos mais próximos, ainda que de forma mais pontual.

A partir do Decreto nº 7.304 de 2010 a estrutura burocrática do Itamaraty passou a garantir mais espaço às temáticas de Segurança e Defesa. A primeira mudança foi a criação da inédita Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF) no Gabinete do Secretário-Geral. A posição dividiu espaço apenas com a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, criada em 2003. O Secretário-Geral, segundo cargo mais importante na burocracia doméstica do Itamaraty, passou a contar com um coordenador que trata diretamente do tema de Defesa (BRASIL, 2010b).

Segundo Vaz (2014b, p. 7), a importância da CGDEF reside em sua própria existência e sua proximidade com o canal central de decisão do Ministério, o Secretário-Geral e em suas atribuições. A nova coordenação ficou responsável pelo diálogo com o MD, a organização de reuniões 2+2, a participação nas instâncias de diálogo sobre operações de paz etc. Adquiriu também papel importante na decisão sobre as exportações de armamentos do Brasil.

Outra mudança foi a criação de uma Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ) no interior do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) da Secretaria-Geral do MRE. Pela primeira vez, o Itamaraty desenvolveu uma parte de sua burocracia dedicada exclusivamente ao trato dessas questões de Segurança, separando a temática da questão do Desarmamento.

É interessante notar que, até 2010, a estrutura do Departamento era dividida em três atribuições (a) ONU; (b) OEA e (c) Desarmamento e tecnologias. Após 2010, a Divisão da Organização de Estados Americanos foi excluída do departamento, dando lugar à de Paz e Segurança Internacional. As atribuições do Departamento também foram alteradas em 2013, retirando definitivamente a Organização dos Estados Americanos dos fóruns especializados aos quais o Brasil deveria recorrer para tratar das questões de Segurança (BRASIL, 2013a). Do texto anterior, o grifo abaixo foi retirado:

> Propor diretrizes de política exterior, no âmbito internacional, relativas à codificação do direito internacional, às questões atinentes ao direito humanitário, ao desarmamento, à não-proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos e à transferência de tecnologias sensíveis, aos assuntos políticos e a outros assuntos objeto de tratamento na Organização das Nações Unidas, *na Organização dos Estados Americanos* e suas agências especializadas e na Agência Internacional de Energia Atômica. (BRASIL, 2010b).

Tanto a criação do CGDEF e do DPAZ, quanto o decréscimo do papel da OEA na área de Segurança regional, permitem depreender alguns pontos: (a) A estrutura organizacional do Itamaraty passou a considerar que questões atinentes à Segurança Internacional e à Defesa possuem mais importância que outrora. Daí a reorganização burocrática para tratar delas; (b) Segurança Internacional foi concebida por uma ótica mais ampla que apenas a do desarmamento. Por isso, a criação de uma divisão para a área separada; (c) Apenas a ONU e suas agências especializadas foram consideradas instituições com legitimidade na gestão de questões multilaterais de Segurança, como pode-se perceber pela exclusão da Divisão de OEA do Departamento de Organizações Internacionais da Secretaria-Geral.

Tais mudanças não denotam necessariamente que o MRE esteja altamente preparado institucionalmente para tratar das questões de defesa e, consequentemente, ampliar sua articulação com o MD e outros atores envolvidos. Nem mesmo que tenha havido grande internalização no órgão da importância de ampliar os canais de comunicação domésticos para a área de defesa. Porém, implica que as temáticas de defesa e Segurança internacional tornaram-se mais importantes que em outros momentos e, de alguma forma, o Itamaraty precisou adaptar-se institucionalmente para lidar com elas.

Para além dos atores tradicionalmente envolvidos nas políticas externa e de defesa, também se pode observar a emergência de novos atores político-sociais a influenciar os processos de formulação política. No geral, houve a pluralização dos atores políticos interessados em ambas as políticas externa e de defesa no País entre 2003 e 2013 – com alguns deles exercendo mais influência nas formulações do que outros.

A decadência da base industrial de defesa do Brasil nos anos 1990 desarticulou os industriais nacionais enquanto atores econômicos capazes de influenciar as decisões de governo. Muito dependentes do apoio governamental, a crise que abalou as industriais nacionais no período não poupou aquelas do setor de defesa. No período pós-Guerra Fria, a redução dos gastos militares globais, a diminuição da demanda dos principais clientes da base industrial de defesa brasileira, a busca de estabilização da economia com alta inflação e a ausência de políticas capazes de garantir sustentabilidade econômica às empresas brasileiras, provocou a queda da influência política e do peso econômico desses grupos (MORAES, 2012, p. 35-36).

A partir da criação do MD, e do interesse do governo em torná-lo um articulador das relações com empresas de defesa e das políticas de ciência e tecnologia na área, foi-se

gradualmente observando uma inflexão. Dagnino (2010, p. 89-90) notou que “seja pelas pressões acumuladas ao longo de dez anos em que predominou a estratégia reativa, seja pela existência de uma concepção distinta da do governo anterior sobre o papel das Forças Armadas, da importância da autonomia nacional [...], o fato é que parece se estar iniciando uma nova fase”.

O novo momento a que se referiu o autor é o da reorganização de atores político-econômicos interessados no campo da defesa. Já nos debates organizados por Viegas, em 2003 e 2004, tais grupos fizeram-se presentes defendendo o processo de revitalização da base industrial de defesa, juntamente com militares e jornalistas. Porém, não foi esse, mas a formulação e publicação da END, entre 2007 e 2008, o evento mais determinante para a reorganização desses atores.

Dessa forma, o processo formulador da END envolveu, desde 2007, reuniões e debates com representantes da base industrial de defesa do Brasil. A determinação de que a “revitalização da base industrial de defesa” era um eixo estruturante da END induziu a pluralização de grupos interessados nas formulações e ações futuras das novas políticas de defesa brasileiras.

O primeiro grupo de atores formado foram organizações de classe. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), por exemplo, criou um importante grupo em seu interior, o Comitê de Indústrias de Defesa (COMDEFESA), em 2007. Desde 2004, os trabalhos na área já vinham sendo conduzidos; porém, foi apenas a partir do processo formulador da END que o órgão consolidou-se. A Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS) criou seu COMDEFESA no mesmo período. Nesse contexto, a Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança (ABIMDE) – existente desde os primórdios da indústria de defesa no Brasil, os anos 1970 – ganhou mais espaço e proeminência nos debates da área.

O segundo grupo de atores foi formado pela reorganização das próprias indústrias. Anunciado o interesse do governo em reestruturar o setor e lançar novas licitações na área, como o SISFRON e o SISGAAz, por exemplo, diversas grandes multinacionais brasileiras da área de aviação, construção civil e infraestrutura interessaram-se pela área, tornando-se importantes atores políticos nos processos atinentes à política de defesa.

Observou-se que a política de defesa passou a interessar atores econômicos de grande peso político no Brasil, com relações estreitas com os governos em outros setores. Alguns casos

foram a Odebrecht[143], a Andrade Guitierrez[144] e a Embraer[145]. As duas primeiras abriram departamentos especializados de Defesa e Segurança e realizaram parcerias joint-ventures com grupos estrangeiros para aprofundar-se na área e participar de licitações na área. Já a Embraer, há um tempo no mercado de defesa, efetivamente criou a subsidiária Embraer Defesa e Segurança em 2011 para melhor organizar seus investimentos no campo.

Não foram apenas indústrias que se organizaram. A revitalização da base industrial de defesa também imbricou interesses de governos regionais e indústrias. O governo municipal de São Bernardo do Campo, por exemplo, articulou-se para construir de um Arranjo Produtivo Local para a indústria de defesa, denominado APL de Defesa de Grande ABC[146], em 2011. O objetivo foi alinhar interesses do município ao de empresas, sindicatos e núcleos de ensino da região. A APL foi construída sob o contexto da negociação do Regime Tributário Especial de Indústria de Defesa[147].

Novos projetos estratégicos convertidos em licitações com valores bastante altos, bem como as novas aquisições de produtos de defesa com cláusulas de *offset* anunciadas– como os submarinos nucleares (PROSUB), os helicópteros EC-725 (H-XBR) e os caças Gripen-NG (FX-2) – também influenciaram a alteração da institucionalidade governamental para a área, ampliando o volume de atores governamentais envolvidos na interação entre as políticas externa e de defesa.

O MDIC, por exemplo, tem sido um ator com mais espaço que outrora na dinâmica política atinente à base industrial de defesa. Com a ampliação dos contratos com cláusulas *offset* celebrados pelo Brasil, a pasta adquiriu a responsabilidade de gerir as questões em contato com o MD, as Forças Armadas e a base industrial de defesa, além de sugerir propostas políticas.

Desde 2011, que o organismo adaptou-se institucionalmente, criando uma Coordenadoria-Geral das Indústrias Aeroespacial e de Defesa (CGIAD), no interior de sua Secretaria de

---

[143] A Odebrecht Defesa e Tecnologia foi criada em 2011 para iniciar o projeto de construção do submarino nuclear brasileiro, resultado do acordo binacional Brasil-França, de 2008. A empresa opera a partir do consórcio Itaguaí Construções Navais, em joint-venture com a francesa DCNS – para implementar o projeto do PROSUB –, do Consórcio Baía de Sepetiba, responsável pela interface do PROSUB, e da Mectron, empresa adquirida em 2011.

[144] A Andrade Gutierrez Defesa e Segurança, criada em 2011, fez uma parceria com a francesa Thales para participar da licitação do projeto de monitoramento do Exército Brasileiro, o SISFRON.

[145] A Embraer Defesa e Segurança foi criada em 2011 para adensar os projetos da empresa na área. A Estratégia Nacional de Defesa, o projeto do KC-390 e as negociações em curso do programa FX-2 trouxeram a empresa definitivamente para a área. O grupo também adquiriu empresas menores e realizou parcerias com setores de governo e outras indústrias da área.

[146] Um Arranjo Produtivo Local é um conglomerado de empresas que atuam em determinada região em um conjunto específico de atividades. O MDIC as regulamenta a partir de seu Grupo de Trabalho Permanente para APLs desde o início dos anos 2000.

[147] Para mais sobre o APL de Defesa de Grande ABC, ver os sítio eletrônico: <http://www.industriadefesaabc.com.br/site/> Acesso em: 10 dez. 2014.

Desenvolvimento da Produção (PDP) e do Departamento de Setores Intensivos em Tecnologia e Capital (DESIT). No âmbito da política de defesa, o MDIC é um membro permanente na composição da nova Comissão Mista de Indústrias de Defesa, atua na construção dos contratos de *offset,* possui um Grupo de Trabalho Ministerial para criar uma Política Nacional para a área[148], e, paralelemente, auxilia as Forças Armadas na construção de projetos de cooperação internacional no setor de tecnologia e defesa (BRASIL, 2014, p. 8).

Ainda no âmbito governamental, mas não exclusivamente na área da base industrial de defesa, pode-se dizer que a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), criada em 2008[149], tornou-se outro ator importante no planejamento governamental no campo da defesa, ainda que dependente do interesse e do envolvimento de seus titulares na área. Derivada do antigo NAE, criado em 2003, a SAE, com *status* ministerial, apenas foi instalada em junho de 2007 e regulamentada oficialmente em maio de 2008 (BRASIL, 2008c), visando substituir a antigo núcleo.

Durante o processo formulador da END, por exemplo, o primeiro secretário do órgão, Mangabeira Unger (2007-2009), demonstrou-se muito interessado na temática e trabalhou em conjunto com Nelson Jobim para a construção do documento final. Samuel Pinheiro Guimarães (2009-2010), diplomata de carreira e ex-Secretário-Geral do Itamaraty, também envolveu-se ativamente no setor, diferentemente de seus sucessores, Moreira Franco (2011-2013) e Marcelo Neri (2013-2015). Ainda assim, dois órgãos da SAE destacaram-se no planejamento de defesa, a Assessoria de Defesa e a Assessoria Internacional, ambas com importante papel na elaboração de formulações políticas, principalmente na gestão do Programa Nuclear Brasileiro e na produção de documentos de defesa do País; e nos contatos com a sociedade civil, a partir programas de financiamentos de pesquisa na área de defesa e Encontros Nacionais de Estudos Estratégicos[150].

Nesse sentido, pode-se dizer que há um processo de pluralização dos atores político-sociais envolvidos na política de defesa brasileira e, consequentemente, em sua articulação com a

---

[148] O MDIC tem realizado ações de compensação comercial e buscado, por meio de grupos de trabalho internos, meios de criar uma Política Nacional de *Offset* com o intuito de regular melhor tanto o recebimento quanto o fornecimento de compensações em acordos entre empresas de defesa e alta tecnologia.

[149] A Lei nº 10.683 de maio de 2003, criou o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República para auxiliá-la na formulação de projetos de longo prazo. A SAE, com *status* ministerial, apenas foi instalada em junho de 2007 e regulamentada oficialmente em maio de 2008 pela Lei nº 11.754, para substituir a antigo núcleo. A NAE da Presidência já havia realizado alguns planejamentos de longo prazo como o "Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022", elaborado entre 2004 e 2006.

[150] Os Encontros Nacionais de Estudos Estratégicos, os prêmios Marechal-do-Ar Casemiro Montenegro e os programas de financiamento de pesquisas na área de Segurança, Defesa e Estratégia –Pró-Estratégia – são alguns exemplos dos contatos com parte da comunidade acadêmica especializada efetuada pela SAE.

política externa. Verificou-se que a END de 2008 foi o principal motor para a ampliação dos atores governamentais e sociais em torno da política de defesa. A relação entre atores das duas políticas fica sujeito a um conjunto mais complexo de pressões e interesses de novos grupos governamentais e privados, ainda que não se possa dizer que tenha havido uma democratização do processo decisório e nem que seja um processo consolidado.

### 6.1.2 Canais de comunicação formais e informais

Compreendida a dinâmica dos atores e as mudanças institucionais principais para o trato das questões de política externa e de defesa, é preciso entender quais são os canais pelos quais esses atores tem se comunicado nos processos de tomada de decisão. No período entre 2003 e 2013, foram desenvolvidos novos canais de comunicação entre esses atores a partir das reestruturações organizacionais dos atores envolvidos e das novas agendas políticas, que possibilitaram a aproximação entre as políticas externa e de defesa. Os canais tratados a seguir serão nas áreas base industrial de defesa; Segurança internacional e operações de paz; e cooperação técnica.

Questões atinentes à base industrial de defesa foram aquelas que apresentaram mais avanço institucional no período. No geral, pode-se dizer que o MD foi, gradualmente, consolidando-se como o principal espaço de articulação entre atores políticos envolvidos na área. Apesar dos maiores avanços terem ocorrido após a END, pode-se considerar que esse tem sido um objetivo já antigo do órgão.

Na gestão Quintão em 2002, por exemplo, o representante da pasta destacou o interesse de tornar a Secretaria de Logística (SELOM) do Ministério a “voz do Estado” nas questões da base industrial de defesa (BRASIL, 2002b, p. 7-11). No período Viegas, em 2003, o MD continuou a aprofundar esse relacionamento, criando um Sistema interinstitucional de Ciência e Tecnologia e Inovação de Defesa (SisCTID). O processo foi também adensado na gestão Alencar, quando da criação de uma Comissão Mista de Indústrias de Defesa, em 2004, para aproximar empresários, governo e universidades (BRASIL, 2003c, p. 9). O traço comum a todas

as gestões era o interesse de tornar o MD, de alguma forma, um articulador e interlocutor dos processos[151].

Contudo, foi após a END que a pasta desenvolveu os recursos institucionais para ampliar esses contatos. Primeiro, pela criação da SEPROD no interior do órgão. Segundo, pela legislação especial de licitações para produtos de defesa, o RETID, a partir da qual foram criadas "normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa" e "regras de incentivo à área estratégica de defesa" (BRASIL; 2011e; BRASIL, 2012b; BRASIL, 2013c). Terceiro, pela consolidação de um espaço interinstitucional de gestão da temática, a nova Comissão Mista de Indústria da Defesa, no interior do Ministério.

É interessante notar que a CMID é interministerial, composta por representantes do MD, dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica, e dos Ministérios da Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ciência, Tecnologia e Inovação, e Orçamento e Gestão, seguindo a lógica do comitê formulador da END. Contudo, cabe destacar que, a despeito de sua participação regular, o MRE não era, à época da criação do órgão, um membro permanente. No entanto, a CGDEF do Itamaraty realiza consultas formais e informais ao MD[152]. A não-inclusão do órgão como representante regular da CMID não significa que não se faça presente em diversos encontros. Ainda assim, o fato de não ser um membro permanente é passível de reduzir sua intervenção regular no órgão.

No concernente às questões de Segurança Internacional, a Divisão de Paz do Itamaraty é o principal canal de contato com o MD. Questões atinentes à posicionamentos e proposições políticas sobre tecnologias sensíveis, o regime internacional de não-proliferação nuclear, problemas de segurança internacional e operações de paz são tratadas no interior do órgão. Consideradas suas funções, a DPAZ realiza consultas formais e informais com o MD e o CCOPAB no âmbito das operações de paz e das questões atinentes à ONU.

A existência da divisão no interior do Itamaraty é passível de tornar os contatos mais fluidos, ainda que não haja necessariamente um espaço formal de debate sobre a questão entre os dois Ministérios. A via informal tanto no Departamento de Organizações Internacionais do Itamaraty, quanto no Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas parece ser a predominante.

---

151 A hipótese do MD como um *locus* de articulação entre diversos atores governamentais no campo da base industrial de defesa foi desenvolvida em um trabalho inicial denominado *Brazilian Defense Industry: between the past and the future*, elaborado em conjunto com Diego Lopes da Silva e publicado nos anais do encontro ISA/FLACSO, em Buenos Aires.

152 Cabe destacar que, na própria CGEDEF, já há um coronel auxiliando os trabalhos do Coordenador-Geral.

Há, porém, um problema organizacional que é importante destacar. Na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, há apenas um responsável pela área de defesa, o CGDEF, cuja estrutura ainda é pequena. O preparo institucional para abordar uma temática tão multifacetada quanto a política de defesa demanda mais do que apenas um representante, que se pouco preparado, pode não contribuir efetivamente para a articulação política com o Ministério da Defesa.

Já no campo da cooperação técnica também houve mudanças. Pode-se dizer que o fornecimento desse tipo de cooperação pelo Brasil, em seus múltiplos âmbitos, já é uma prática tradicional da política externa brasileira que, como observado no estudo de caso das relações Brasil-África, foi ampliado significativamente como recurso de política externa. Porém, no âmbito militar, a atuação do Brasil nessa área não era tão clara.

No geral, o oferecimento de vagas a militares estrangeiros em cursos e escolas de oficiais é uma prática tradicional das Forças Armadas brasileiras, realizada a partir das demandas dos próprios militares. Nos últimos anos, o processo era realizado de forma descentralizada, financiado pelas divisões regionais do Itamaraty – como as Divisões de África, de América do Sul etc – e não pela Agência Brasileira de Cooperação.

Em meados de 2009, sob o contexto da sistematização e ampliação do oferecimento de cooperação técnica internacional pela ABC, o órgão celebrou um acordo com o Ministério da Defesa. O objetivo foi centralizar os pedidos e oferecimentos de cursos sob o guarda-chuva institucional da agência para que os postos diplomáticos e militares no exterior pudessem saber com mais clareza qual o volume de vagas disponíveis a cursos e oferecer intercâmbios e parcerias a militares estrangeiros de interesse para a política externa brasileira.

A diferença de momentos anteriores é que o acordo de cooperação técnica ABC-MD vinculou os pedidos de intercâmbio militares ao orçamento disponível pela Agência Brasileira de Cooperação e permitiu que o próprio Ministério das Relações Exteriores envie requisições ao Ministério da Defesa de eventuais interessados em cursos e intercâmbios (BRASIL, 2010f). Tal como demonstrado no estudo de caso sobre a África, o acordo permitiu maior sistematização das parcerias e intercâmbios tradicionalmente oferecidos pelas Forças Armadas brasileiras para que a cooperação técnica na área de defesa – algo que já vinha ocorrendo há bastante tempo – também pudesse ser considerada como instrumento da política externa brasileira.

## 6.2 A dimensão ideacional

A quarta dimensão de análise da articulação entre as políticas externa e de defesa é a ideacional. A partir dela, observam-se de que forma as "imagens do mundo" dos atores políticos envolvidos nos processos de formulação contribuíram para aproximar ou distanciar as políticas externa e de defesa. Em última instância, considera-se que as interações entre as interpretações do mundo dos atores e suas ações políticas são passíveis de influenciar a articulação entre as políticas externa e de defesa.

Nesse sentido, o objetivo da seção é compreender a influência que as "ideias" e as "imagens do mundo" das elites no poder tiveram sob a articulação entre as políticas externa e de defesa entre 2003 e 2013. A ênfase analítica recai sobre duas dinâmicas: (a) principais atores políticos, suas ideias e imagens do mundo; (b) efeitos da interação entre suas ideologias e as ações sociais adotadas no âmbito das políticas externa e de defesa.

### 6.2.1 Imagens de mundo, política externa e defesa

As ideias possuem papel importante na determinação das ações dos atores políticos. Weber (1989, p. 101), no início do século XX, já definia que não eram apenas "ideias", mas os reflexos que produzem – as "imagens do mundo" por elas formadas – que constituíam a base das ações políticas. Segundo ele:

> Não as ideias, mas os interesses (materiais e ideais) é que dominam diretamente a ação dos homens. O mais das vezes, as 'imagens de mundo' criadas pelas ideias determinaram, feito manobristas de linhas de trem, os trilhos nos quais a ação se vê empurrada pela dinâmica de interesse (WEBER, 1989, p. 101).

A consequência metodológica desse conceito foi que as ações sociais passaram a ser compreendidas tanto a partir do comportamento dos indivíduos como do julgamento que o atuante faz desse comportamento. Por isso, o autor concluiu que a ação deve ser sempre compreendida de dentro, a partir do olhar do próprio ator analisado.

Autores que buscaram entender o papel das ideias na ação externa dos Estados basearam-se nas premissas de Weber para a construção de seu pensamento. A obra de Goldstein e Keohane (1993), por exemplo, parte dessa linha. Segundo estes autores, as ideias podem ser classificadas

em três tipos de crenças: (a) as visões de mundo, (b) os princípios e (c) as crenças causais[153]. As visões de mundo representam as leituras dos atores de cosmologia, ontologia e ética, estando relacionadas diretamente com suas construções identitárias. Já os princípios são as ideias normativas, aquelas presentes em códigos de conduta – certo-errado, justo-injusto etc. Por fim, as crenças causais são as visões dos atores sobre determinadas relações de causa-efeito, que tendem a servir de guias para que os indivíduos atinjam seus objetivos.

O conjunto de crenças seria anterior às suas interações sociais. Daí a influência das ideias na política depender de três processos políticos diferenciados: (a) como guias de ação; (b) como pontos focais; e (c) pela institucionalização[154] (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 12-13). No primeiro caso, as ideias seriam bússolas, reduzindo as escolhas dos atores a partir de suas crenças. No segundo caso, promoveriam interações estratégicas entre atores diferentes, por convergências pontuais entre as visões de mundo de grupos políticos divergentes. Seria, portanto, algo que, em outros temas ou ocasiões, não ocorreria. No terceiro caso, os autores referem-se à institucionalização das ideias no interior das organizações. Tratar-se-ia tanto do processo de socialização de ideias das instituições quanto da introjeção de novos valores nelas.

Os limites das proposições de Goldstein e Keohane (1993) são seus pressupostos epistemológicos e ontológicos. Os autores compreendem que as ideias são exógenas às práticas sociais. Para eles, há uma realidade objetiva na qual os cientistas são capazes de analisar objetivamente seus acontecimentos, enquanto as ideias são apenas variáveis adicionais à compreensão dos processos políticos.

Ao adotar tais pressupostos, obscurecem as interações atores-realidade social e observador-objeto. Adler (1999 p. 211-212), como importante crítico dessa proposta, explicou que Keohane e Goldstein (1993) trataram dessa interação como mera questão metodológica, quando, na verdade, trata-se de um problema ontológico e epistemológico. Em outras palavras, a interpretação da realidade e a ação social não podem ser compreendidas de forma separada.

Para Adler (1999, p. 212), o problema da relação entre o ator e sua ação "não é apenas um método utilizado pelos cientistas sociais, mas também as interpretações, as práticas, as instituições coletivas dos próprios atores". Conclui que a interpretação mais correta da máxima

[153] Traduções livres de world views, principled beliefs e causal beliefs.
[154] Traduções livres de guide-maps, ideas as focal points and glue, institutionalization.

weberiana de que "ação apenas pode ser compreendida de dentro"[155] depende de uma abordagem que trate os "julgamentos" e as "ações" como processos concomitantes e retroalimentados, tais como são os pressupostos do Construtivismo enquanto abordagem mediativa das Relações Internacionais[156]:

> Os construtivistas acreditam que as "idéias" têm características estruturais. Em primeiro lugar, as idéias – entendidas genericamente como conhecimento coletivo institucionalizado em práticas – são o meio propulsor da ação social; definem os limites do que é cognitivamente possível ou impossível para os indivíduos. Simultaneamente, práticas baseadas em conhecimento são resultados de indivíduos que interagem e que agem propositadamente com base em suas idéias, crenças, julgamentos e interpretações pessoais. O objetivo principal do construtivismo é, portanto, fornecer explicações tanto teóricas quanto empíricas de instituições sociais e da mudança social com o auxílio do efeito combinado de agentes e estruturas sociais. (ADLER, 1999, p. 210).

A explicação de Adler implica que há traços importantes para a compreensão do processo social tanto nas ideias, presentes nos indivíduos e nas instituições, quanto nas práticas, resultantes de ações coletivas. Por isso, as instituições e as visões de mundo dos atores que ocupam posições destacadas nos processos decisórios são importantes para a compreensão da ação social. Daí que o termo "intersubjetividade", entendida como a ação de interpretar e agir no mundo conjuntamente, ganha centralidade na análise (ADLER, 1999, p. 212). Interpretar o mundo e agir nele não são processos distintos.

Considera-se que o Construtivismo de Adler (1999) é mais próximo do que foi formulado por Weber. Há, portanto, consequências ontológicas e epistemológicas em adotar essa posição teórica. Primeiro, a interpretação da realidade social pelos atores não se torna apenas uma variável analítica adicional, mas sim um problema ontológico intrínseco à ação política. Do ponto de vista epistemológico-metodológico da análise da articulação entre as políticas externa e de defesa, as "imagens de mundo" produzidas pelas ideias motivadoras da ação social dos atores envolvidos nas duas políticas são essenciais à compreensão mais profunda do processo.

Há ainda outras considerações analíticas. A forma como a realidade social é compreendida pelos indivíduos tende a gerar estratégias para a consecução de desígnios políticos que variam de acordo com a maneira como as situações são percebidas. Fatores das estruturas sociais podem influenciar as escolhas políticas dos atores, mas a intervenção humana e as visões

---

155 Adler (1999, p. 210-212) refere-se a esse problema como aquele que Max Weber denominou de Verstehen. Segundo ele, Weber situou a questão das explicações das ações sociais em um quadro mais interpretativista a partir do qual há um significado tanto no "comportamento dos outros" quanto no "julgamento" que o indivíduo faz de sua ação.

156 Adler (1999) e Wendt (1992) consideram o Construtivismo como uma via média das teorias das Relações Internacionais. Adler (1999) o compreende como a ponte entre as abordagens Positivistas e as Pós-positivistas, enquanto Wendt (1992) o define como a ligação entre o Realismo e o Institucionalismo Liberal. Apesar das diferenças entre os dois autores, a concepção de teoria interpretativista mediativa é um dos pressupostos compartilhados do Construtivismo.

de mundo da realidade podem fazer com que eventos caminhem para outra direção (ADLER, 2005, p. 121).

Outra consideração é referente ao papel das instituições. Consensos sociais presentes em determinadas ideologias políticas apenas podem ser atingidos defronte a um processo de entendimento mútuo e socialização dentro de grupos e instituições. Em outras palavras, instituições carregam valores, princípios e ideias. Ideologias inseridas nas instituições tendem a competir com outras tanto intrínsecas quanto extrínsecas a elas. Por isso, qualquer análise cognitiva não deve ignorar o peso de instituições politicamente fortes sobre as decisões dos indivíduos. (ADLER, 2005, p. 122).

A terceira consideração refere-se ao cuidado metodológico para não se superestimar o papel das ideias. É importante considerar-se a interação entre as interpretações de mundo dos atores políticos e suas visões de mundo com os contextos políticos doméstico e internacional. Ou seja, a relação entre esses fatores é passível de gerar resultados diferentes daqueles esperados pelas imagens de mundo dos grupos que atuam[157].

No Brasil, a relação entre instituições responsáveis pela ação externa com interpretações divergentes sobre o cenário internacional afetou o processo de articulação entre as políticas externa e de defesa. Durante os anos 1990, por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas não adotaram posturas consensuais sobre a inserção internacional do País.

Tal divergência, sob o contexto de ausência do Ministério da Defesa, resultou que os militares tivessem suas posições concorrenciais às escolhas da diplomacia brasileira. Castelan (2009, p. 67) argumentou que "setores domésticos responsáveis pela formulação política – Itamaraty e Forças Armadas – interpretaram de maneiras fundamentalmente distintas as mudanças que se processavam no cenário internacional".

O Ministério das Relações Exteriores adotou uma postura mais institucionalista. Consideraram que a nova distribuição de poder trazia um contexto de "polaridades indefinidas", no qual as ameaças tradicionais à Segurança perdiam espaço para as ditas "novas ameaças" – como terrorismo, pobreza extrema, desastres naturais, ataques cibernéticos e posse de armas de destruição em massa. A Segurança passou a ser concebida por uma perspectiva menos estatal, ligados à lógica da globalização. Por isso, o Brasil optou por participar dos regimes

---

[157] As três considerações referem-se à Adler (2005). No texto, o autor analisa o papel que grupos envolvidos no processo decisório da indústria informática brasileira utilizaram-se de interpretações baseadas nas "teorias da dependência" para produzir estratégias de proteção contra a abertura econômica nos anos 1980.

internacionais de desarmamentos e descaracterizar muitos dos projetos militares do País. Em suma, a nova "capacidade brasileira de influenciar positivamente na construção de regas dependeria de elementos de confiabilidade, e não de artefatos bélicos" (CASTELAN, 2009, p. 53-55).

As Forças Armadas, por sua vez, compreenderam que a derrocada da União Soviética trouxe uma nova ordem internacional marcada pela "unipolaridade dos Estados Unidos". Para os militares, "o Brasil não deveria aceitar os pressupostos de um mundo 'pacífico' após o fim da Guerra Fria", pois se tratava de "uma forma de ideologia disseminada pelo círculo das grandes potências". A consequente agenda de desarmamento e participação nos regimes internacionais de Segurança foi vista pelos meios castrenses como "uma forma de hegemonia, que atua na limitação da capacidade dissuasória dos países do terceiro mundo" (CASTELAN, 2009, p. 58-59).

Nesse contexto, conceitos diplomáticos como "autonomia pela participação" e "renovação de credenciais" sustentaram a nova estratégia de inserção internacional do Brasil de efetivamente participar dos grandes regimes internacionais de Segurança, dos mecanismos de Segurança coletiva da ONU e de buscar opções de alteração das injustiças da ordem internacional participando mais ativamente das grandes organizações. Os militares, por sua vez, opuseram-se tanto às agendas políticas quanto às interpretações do cenário internacional realizadas pelo Itamaraty.

A divergência refletiu, "além de uma identidade distinta para o Brasil, concepções díspares quanto ao conceito de autonomia". Para o Itamaraty, autonomia transformou-se em um conceito sustentado na credibilidade e na participação, enquanto para as Forças Armadas, manteve-se como a ausência de impedimentos para a construção de capacidades dissuasórias[158] (CASTELAN, 2009, p. 67).

Ao observarem-se as diferentes interpretações de mundo, pode-se notar que a articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil também possui uma dimensão cognitiva. Saint-Pierre (2009, p. 3), por exemplo, afirmou que as frentes diplomáticas e militares sofrem do "destino das paralelas", definida pelo autor como:

> […] dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre al frente de cada una de esas corporaciones, pueda que exista coincidencia o no entre los objetivos de la política exterior. De la voluntad política del Ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma – para aprovechar el concepto weberiano– sobre aquellas estructuras burocráticas, dependerá el ordenamiento, la

[158] A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) foi o principal ponto de dissenso entre os dois setores de governo.

> coherencia y la armonía de objetivos entre las tres voluntades. En caso de antagonismo valorativo, normalmente deberá prevalecer la indicación del Ejecutivo, aunque luchando duramente con la inercia corporativa de las burocracias inconformadas. (SAINT-PIERRE, 2009, p. 3).

Para o autor, a dimensão ideacional faz-se presente na análise da articulação entre as políticas externa e de defesa, pois é a base de seu "destino das paralelas". Em momentos de divergências ideológicas entre as burocracias responsáveis pela ação externa do País, o Poder Executivo deveria dar coerência às diretrizes das duas corporações.

Lima (2010, p. 403) apresentou uma linha argumentativa similar. Também inspirada em Clausewitz, a autora definiu que é necessária uma "definição política de Estado" capaz de orientar os objetivos de diplomatas e militares, reduzindo espaços para autonomias institucionais. Para ela, o processo em curso de maior influência dos partidos políticos à frente do Executivo nas diretrizes da política externa do País – inexistente na política de defesa – poderia ser positiva para a interação entre as duas políticas por arejar os ambientes corporativos. Ainda assim, seria necessário encontrar um meio termo entre a perspectiva ideológica, suscetível aos sabores do jogo político-eleitoral, e a de Estado, dependente de continuidade no longo prazo[159] (LIMA, 2010, p. 416).

Tendo em vista algumas considerações teóricas de Keohane e Goldstein (1993), os pressupostos epistemológicos e ontológicos do Construtivismo de Adler (1999) e as análises de Castelan (2009), Saint-Pierre (2009) e Lima (2010), na próxima seção analisar-se-ão as interpretações de mundo de quatro grupos de instituições importantes durante as gestões de Lula e Rousseff: (a) o Itamaraty, (b) as Forças Armadas, (c) o Partido dos Trabalhadores, e (d) as Burocracias Econômicas – Ministério da Fazenda e o BNDES.

### 6.2.3 Diplomatas, economistas e militares

A emergência do Partido dos Trabalhadores ao centro da política nacional, em 2003, trouxe consigo a retomada de perspectivas políticas mais nacionalistas. No Brasil, a despeito da grande pluralidade de interpretações, tais visões estão tradicionalmente associadas à matriz de pensamento desenvolvimentista. Leitura de mundo predominante entre as décadas de 1930 e

---

[159] A autora utiliza como exemplo o Consenso Bipartidário dos Estados Unidos, entre o Partido Democrata e o Partido Republicano, sobre os rumos entre as políticas externa e de defesa do país durante a Guerra Fria. Para ela, a despeito de inflexões de estilo, ênfase e prioridades, havia um grau de continuidade em termos de objetivos e meios.

1970, lograva formar políticas, instituições e estratégias de desenvolvimento próprias e autônomas (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 7) sob a égide do pensamento keynesiano, estruturalista latino-americano e das teorias da dependência. A base desse pensamento era de que havia uma estrutura econômica desigual entre os países cêntricos e os da periferia.

A partir dessa concepção, o sistema internacional era dividido nos eixos Centro e Periferia. Os centros eram economias dinâmicas, nas quais o progresso técnico difundiu-se e construiu as formas capitalistas de produção de forma homogênea e mais rápida. A ênfase do desenvolvimento foi "para dentro" com baixa dependência externa e elevada industrialização. A periferia, por sua vez, possuiria uma estrutura oposta. O progresso técnico desenvolveu-se mais lentamente e de forma heterogênea, concentrando-se em setores agroexportadores. O desenvolvimento era "voltado para fora", produzindo para suprir as demandas dos industrializados sob a condição de maior dependência externa e baixo grau de industrialização (RODRIGUEZ, 1981, p. 44).

Condensado em ações políticas mais coordenadas pelos pensadores do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), como Hélio Jaguaribe, Celso Furtado e Nelson Werneck Sodré, o desenvolvimentismo desenrolou-se em políticas sociais e econômicas bastante centradas no Estado com o intuito de promover o mercado interno e industrializar o país. O tripé indústrias nacionais-capital estrangeiro-Estado foi a pedra basilar de um modelo de desenvolvimento de natureza protecionista (FIORI, 2004, p. 126-127)[160], sustentado na substituição de importações e voltado "para dentro".

Paralelamente, o nacionalismo e a nacionalização eram elementos-chave dessa linha de pensamento. A durabilidade do modelo e o relativo sucesso da estratégia de industrialização brasileira influenciou o processo de socialização de diversas instituições brasileiras e seus representantes – intelectuais, economistas, militares e diplomatas[161] – reforçando a relação entre

[160] É relativo consenso entre a bibliografia sobre o desenvolvimentismo que a excessiva ênfase no mercado interno e na industrialização haviam promovido as contradições que levaram ao fim do modelo nos anos 1980. Diversos autores afirmam que após consolidada a base industrial do país, o Brasil deveria ter buscado uma estratégia exportadora e abrir gradualmente a economia para setores específicos com o intuito de fortalecer as grandes empresas mais eficientes. Ao contrário do excessivo protecionismo adotado até meados dos anos 1990.

[161] Considera-se que houve diversas formas de desenvolvimentismos no Brasil durante o século XX. O trabalho seminal de Bielchowsky (1988) demonstra suas diferentes vertentes. Cabe destacar que a estratégia de corte desenvolvimentista empreendida pelo regime militar difere significativamente daquela entre 1930 e 1960 por seu caráter socialmente excludente e concentrador. Como recorda Bastos (2012, p. 780-781), a despeito de haver uma matriz de pensamento e atuação similar entre 1930 e 1970, interpretações holísticas de um longo período histórico podem incorrer em simplificações sobre os efeitos concretos do modelo político-econômico. Os argumentos de opositores da perspectiva durante os anos 1980 e 1990 sustentaram-se em generalizações que resultaram na transferência de responsabilidade pela crise da dívida externa do regime autoritário para as atuações do Estado.

perspectivas nacionalistas e o desenvolvimentismo. No caso do Itamaraty, por exemplo, Lima (2005b) descreveu o processo de internalização das interpretações desenvolvimentistas no órgão:

> Ainda que o Ministério de Relações Exteriores não tenha sido uma das instituições criadas pelo padrão de desenvolvimento orientado para dentro, esta agência foi crucial na sustentação e consolidação externa daquele modelo. Duas implicações daí decorrem: por um lado, a legitimidade doméstica desta agência na sua qualidade de um dos instrumentos do projeto de desenvolvimento do país, por outro, o legado desenvolvimentista presente na memória institucional do MRE, que permaneceu mesmo depois da crise e término daquele modelo. (LIMA, 2005b, p. 5-6).

A intepretação de mundo mais nacionalista e à esquerda no espectro político aproximou o Partido dos Trabalhadores da cultura organizacional desenvolvimentista do Itamaraty. Com a indicação de representantes de alas nacionalistas do Itamaraty, marginalizados durante a gestão de Cardoso, a cargos importantes da diplomacia brasileira, iniciar-se-ia uma inflexão com nova ênfase em aspectos político-estratégicos da política externa e defesa mais incisiva do interesse nacional (CRUZ; STUART, 2010, p. 73).

Samuel Pinheiro Guimarães, diplomata com pouco espaço no governo anterior por sua postura crítica à ALCA, alçou ao segundo cargo mais importante do Ministério das Relações Exteriores, a Secretaria-Geral. José Maurício Bustani, retirado da Organização para Proibição de Armas Químicas (Opaq) durante a gestão anterior por tensões com os Estados Unidos, adquiriu o importante cargo de embaixador brasileiro em Londres. Até mesmo o novo chanceler brasileiro, Celso Amorim, também ministro durante o governo Itamar Franco (1992-1993), era identificado como responsável por uma visão mais desenvolvimentista no período de abertura liberal brasileira (ARBILLA, 2001, p. 344-347).

Saraiva (2010b, p. 48-51) classificou esse grupo de diplomatas de Autonomistas. No geral, divergiam de suas contrapartes, os Institucionalistas Pragmáticos[162], não nos objetivos da política externa brasileira, mas em suas concepções sobre o papel do Brasil no mundo e sua relação com o sistema internacional:

> Em termos econômicos, os autonomistas são ligados à perspectiva desenvolvimentista e, em termos políticos, são ligados a grupos nacionalistas que, embora não sejam originários do PT, estabeleceram uma interação importante com o governo do presidente Lula. Diferentemente dos institucionalistas pragmáticos, dão maior destaque ao universalismo e, acima de tudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional. (SARAIVA, 2010b, p. 48).

---

162 O conceito de Institucionalismo Pragmático foi cunhado por Pinheiro (2000). Segundo a autora, "[...] o institucionalismo pragmático supõe que – e trabalha no sentido de – quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através de instituições, maior o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação. Ocorre que, tendo a busca de autonomia na diplomacia maior peso que a busca de justiça, se admite que aquela possa ser buscada tanto mediante arranjos de cooperação com alto grau de institucionalização, quanto por outros, cujo grau de institucionalização é mantido propositalmente baixo a fim de garantir a posição de liderança do país." (PINHEIRO, 2000, p. 326).

Dentre as divergências com o grupo anterior, pode-se dizer que os autonomistas são identificados com maiores preocupações com embates político-estratégicos do que negociações econômico-comerciais. Concebem o sistema internacional baseado na divisão Norte-Sul e não dentro da perspectiva ampla do Ocidente. Dessa forma, há menos convicção sobre os efeitos dos regimes internacionais e despendem mais esforços em alterá-los em benefício próprio ou em favor dos países em desenvolvimento.

Nos marcos da alteração da ordem internacional vigente, os Autonomistas preferem aproximar-se daqueles Estados que consideram emergentes, com características político-econômicas semelhantes ao Brasil e interesses na reorganização das normas internacionais. Em grande medida, a cooperação com os grandes países emergentes sustenta-se no intercâmbio político-tecnológico e na não-intervenção em assuntos internos, atribuindo menos importância à agenda de defesa dos direitos humanos dos institucionalistas pragmáticos.

No concernente à relação com os Estados Unidos, consideram-na amistosa e cordial. Contudo, torna-se mais competitiva na medida em que se preocupam com a estrutura de poder da América do Sul. Diferentemente dos Institucionalistas Pragmáticos, "não há coincidência de opiniões quanto à forma de tratar esses temas e não se coloca a possibilidade de construir uma atuação articulada" (SARAIVA, 2010b, p. 49). Dessa forma, possuem um projeto estruturado de integração regional sul-americana sob liderança brasileira, considerando-o prioritário e identificado como melhor alternativa para a inserção internacional brasileira.

Ainda assim, os Autonomistas preferem manter um grau baixo de institucionalidade para que não haja confrontos entre os objetivos regionais e globais do país. Paralelamente, sua matriz desenvolvimentista lhes permite aceitar a integração produtiva na região e entendê-la como mecanismo mais adequado para alçar mercados externos. Dessa forma, aceitam o uso de instituições nacionais, como o BNDES, para financiar projetos de desenvolvimento e infraestrutura em outros países do entorno estratégico do Brasil.

No âmbito da diplomacia, as interpretações do Partido dos Trabalhadores também influenciaram o processo de formulação e implementação da política externa brasileira. Desde sua criação, em 1980, o partido foi formando visões particulares sobre política internacional. As perspectivas anti-imperialistas iniciais e os movimentos de solidariedade com as esquerdas latino-americanas influenciaram na construção de uma postura de aproximação dos países do Sul.

Ao longo do tempo, houve moderação no discurso até que houvesse maior maturação nas concepções ao final dos anos 1990[163] (ALMEIDA, 2003, p. 93; CRUZ; STUART, 2010, p. 82). A indicação de Marco Aurélio Garcia, principal formulador de política internacional do partido, como Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais denota certo grau de influência sobre a formulação de política externa do período.

No concernente ao papel do Brasil no mundo e do sistema internacional, o PT defendeu a "recusa da inserção passiva"; e a obtenção de uma configuração de poder resultante "mais favorável à realização de um novo projeto nacional", que ainda que inspirado no nacional-desenvolvimentismo, não partilharia sua característica econômica concentradora de renda (CRUZ; STUART, 2010, p. 79-80). Havia uma perspectiva mais estatista e soberanista do ponto de vista econômico, a partir do qual destacava-se a "necessidade de conviver com a economia mundial desde uma perspectiva soberana" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999, p. 14).

As prioridades de política externa recairiam sobre a América Latina e América do Sul, ampliando o Mercosul para "incorporar uma agenda social e ao mesmo tempo ser o espaço de articulação entre políticas altivas – industriais, agrícolas, de educação, ciência e tecnologia, comércio exterior – entre todos os parceiros, protegendo a região dos efeitos perversos da globalização econômica e financeira".

Destacava-se a necessidade de o Brasil "intensificar suas relações com o continente africano, sobretudo com os países de expressão portuguesa e com a África do Sul" e paralelamente, construir "relações horizontais" também com Índia, China e Rússia (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999, p. 15; PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 6-7).

Saraiva resume as propostas condensadas nas ações de Garcia:

> Propõe um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais a partir da crença na existência de uma identidade própria da região. Dentro desta perspectiva apóia iniciativas antiliberais e refundadoras da região e propõe algum tipo de solidariedade difusa com os países do continente. Defende um compromisso brasileiro de arcar com os custos da integração regional. (SARAIVA, 2010b, p. 51).

Dessa forma, "quando o PT se prepara para chamar a si as decisões sobre os destinos do país, a convergência entre os formuladores da política internacional do partido e setores do Itamaraty se faz com naturalidade" (CRUZ; STUART, 2010, p. 82-83). Porém, as convergências

[163] Observa-se grande semelhança entre os programas de governo do partido de 1998 e 2002, bem como a resolução do II Encontro Nacional do PT, em 1999.

não seriam apenas entre esses dois grupos. A partir de 2006 alguns dos responsáveis pela política econômica do governo também passaram a compartilhar de algumas dessas interpretações.

Com a saída de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda, o novo ministro, Guido Mantega, tradicional quadro do PT em política econômica, traria também uma estratégia de inspiração desenvolvimentista para o centro da agenda econômica nacional[164] (MARTELLO, 2010). Em 2007, a entrada de Luciano Coutinho na presidência do BNDES também trouxe o apoio financeiro à nova perspectiva. Professor do Instituto de Economia da Unicamp – conhecido por ser um centro do pensamento heterodoxo de economia, de inspiração cepalina e keynesiana –, o novo presidente rejeitava a proposta ortodoxa de liberalizar amplamente economia e reduzir do papel do Estado apenas para os investimentos em serviços públicos (DIEGUIZ, 2010, p. 4).

O grupo emergente compartilhava interpretações de matriz keynesiana e desenvolvimentista sobre o papel do Brasil no mundo e o sistema econômico internacional. Críticos da capacidade do setor privado de financiar o desenvolvimento do país, preferem adotar uma postura de maior "nacionalismo econômico"[165], abrindo mais espaço para o financiamento de empresas, indústrias e infraestrutura nacionais apoiado em aportes fornecidos pelo Estado brasileiro. Por isso, preferem expandir o papel do BNDES[166] e dos bancos públicos em infraestrutura, consumo e exportação.

Porém, preferem fazê-lo sem abandonar completamente a responsabilidade fiscal e o controle da inflação, aceitando apenas maior flexibilidade na geração de superávits e gastos governamentais. A integração produtiva com a América do Sul, bem como maior financiamento do BNDES à infraestrutura na região, era aceita como forma de beneficiar as empresas brasileiras e incentivar a exportação. Também defendiam o uso do poder econômico do Estado para

---

[164] Cabe destacar que a agenda de cunho desenvolvimentista não foi unânime no governo. Singer (2010, p. 105-106) notou que o "lulismo", termo empregado para definir os dois governos Lula, sustentou-se sobre um consenso pragmático abandonando visões anteriores mais radicais do PT e aproximando-o dos setores financeiros de mercado. Henrique Meirelles, banqueiro tradicional e presidente do Banco Central entre 2003 e 2010, foi um dos nomes dessa perspectiva pragmática. Também foi um dos principais críticos à postura keynesiana de Mantega e Coutinho.

[165] Coutinho, por exemplo, já havia adotado posturas nacionalistas em outras ocasiões. Durante o governo Sarney fora Ministro da Ciência e Tecnologia e opôs-se à abertura comercial no campo da informática em defesa das empresas nacionais. Durante a gestão Cardoso, sua empresa a LCA Consultores participou de licitação para realização de um planejamento para o BNDES. A derrota para uma empresa norte-americana ensejou críticas ao governo sob a perspectiva de que uma empresa dos Estados Unidos não poderiam planejar o Brasil (DIEGUIZ, 2010, p. 3).

[166] Novas linhas do BNDES, como por exemplo o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), de 2007, possuíam juros bastante abaixo dos valores de mercado em benefício dos industriais nacionais. O banco também receberia aportes do Tesouro Nacional para capitalizar-se entre 2007 e 2014, com efeitos para a dívida pública e os gastos governamentais.

aumentar a capacidade de competição de empresas locais e a expansão da força de diversas delas internacionalmente (SALLUM JÚNIOR., 2008, p. 215-216; BOITO JÚNIOR., 2012, p. 5-6)[167].

Bresser-Pereira sumariza essa concepção do novo grupo de desenvolvimentistas entre 2007 e 2014:

> Ao invés de se falar do 'fim da era Vargas' [...] começou-se a falar de uma era Vargas renovada, na qual o Estado voltava a ter um papel indutor na economia, a estratégia nacional passava a ser desenvolvimentista, e se buscava de forma deliberada um grande entendimento entre as frações de classe progressistas do país. (BRESSER-PEREIRA, 2013a, p. 22).

Segundo Bastos (2012, p. 795-796), a perspectiva adotada por Mantega, Coutinho e a futura presidente Dilma Rousseff poderia ser classificada como desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado ou "social-desenvolvimentismo". O autor afirmou que os termos "social-desenvolvimentismo" ou "neodesenvolvimentismo social" eram uma contradição em termos porque baseia-se em políticas consideradas, até certo ponto, de caráter oposto[168]. No campo das políticas sociais, dariam ênfase a ações redistributivas e para a expansão do mercado interno de massas.

Paralelamente, como política industrial, o grupo prefere aumentar a ação e o papel do Estado no financiamento e coordenação de projetos de investimento em diversos setores, como infraestrutura, educação, saúde e ensino técnico, enquanto injetam recursos na reestruturação de setores econômicos eleitos como prioritários e na criação de grandes conglomerados nacionais em áreas nas quais o Brasil era competitivo para auxiliar a inserção brasileira nos grandes mercados internacionais (BASTOS, 2012, p. 796; BERRINGUER, 2014, p. 129).

É interessante notar que as interpretações desenvolvimentistas dos diplomatas e economistas do período também se aproximavam, em essência, às concepções nacionalistas dos militares. Diferenças ideológicas entre os grupos escondem a matriz nacionalista por trás das visões individuais de cada um deles. Suas leituras sobre a natureza do sistema internacional,

---

[167] Para Boito Júnior (2012, p. 5), o novo programa neodesenvolvimentista do governo sustentava-se nas seguintes bases: "a) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura."

[168] Segundo o Bastos (2012, p. 726), "Uma coisa não se harmoniza facilmente com a outra: alguém duvida de que, a curto prazo, operações de capitalização dos bancos públicos ou ampliações dos subsídios a investidores privados, possam opor-se a elevações do gasto social? Ou que a defesa de um ritmo mais veloz de depreciação cambial para estimular investimentos sofra resistências daqueles que querem evitar um repique da inflação prejudicial à renda dos mais pobres?".

papel do Brasil no mundo e a relação entre Estado-sociedade aproximam-se ainda que os tons e ênfases sejam um pouco distintas.

A despeito de ser mais difícil averiguar a posição individual da instituição militar, pode-se dizer que há certo nível de continuidade nos valores e expectativas sobre política externa brasileira dos militares, com diferenças sobre a postura na integração regional e no eixo estratégico do país a ser adotado. Segundo Garcia, entre 1930 e 1989, as Forças Armadas entendiam que havia a necessidade de construção de potência do Brasil:

> Os militares almejavam, para o Brasil, uma posição de importância no quadro mundial, consentânea com o potencial de um país de dimensões continentais, através da qual o Brasil deixaria de ser espectador e passaria a ter voz ativa no concerto das nações. O robustecimento do poder nacional permitiria ao Estado brasileiro fazer-se forte o bastante para, em um mundo dominado pela lógica fria dos interesses, abrir seu próprio caminho visando à criação de um novo centro de poder independente na América do Sul. (GARCIA, 1997, p. 29).

Nesse projeto de potência, a variável científico-tecnológica também era central. Trata-se de uma concepção inaugurada em meados dos anos 1970, período no qual o Brasil logrou adquirir autonomia estratégica defronte aos Estados Unidos buscando na construção de material bélico nacional sua principal fonte. A "autonomia do desenvolvimento", nos termos de Garcia (1997, p. 30) ou a "nacionalização da segurança", utilizando-se o conceito de Cervo (2010, p. 131-134), são termos capazes de exemplificar essas concepções políticas.

O primeiro conceito refere-se a uma concepção muito presente nos meios militares a partir da qual o Brasil apenas obteria mais autonomia no cenário internacional se adquirisse independência na produção e emprego de seus materiais de defesa. Já o segundo aborda especificamente o período histórico no qual tal leitura de mundo passou a ser empregada pelas Forças Armadas e pelos governos brasileiras – entre 1967 e 1989. À época, os militares brasileiros reconheceram a importância de se desenvolver atributos nacionais com o intuito de alterar suas capacidades de poder internacionalmente.

Em suma, pode-se dizer que pelas "imagens de mundo militares", tanto maior seria a autonomia estratégica do Brasil quanto menor fosse sua condição de dependência dos produtos de defesa produzidos pelos grandes países desenvolvidos. Daí a importância do tripé industrial-tecnológico. Por isso, os setores informático-nuclear-bélico orientariam o pensamento militar brasileiro na busca de adquirir um "poderio militar autônomo regional e internacional digno de crédito" (GARCIA, 1997, p. 30).

Considerando-se essas perspectivas, a visão mais soberanista da projeção internacional do Brasil dependeria de um esforço coordenado do Estado na construção desses setores nacionalmente. As Forças Armadas aceitam, portanto, maior intervenção estatal na economia desde que produza os efeitos logrados para a alçada do Brasil como potência internacional. Pode-se ilustrar esse conceito com o chamado "desenvolvimentismo militar", a perspectiva econômica adotada no regime castrense brasileiro, que ampliou os mecanismos de intervenção estatal sob os auspícios do nacionalismo na busca de maior autonomia financeira e cambial (BASTOS, 2012, p. 781).

Mudanças no cenário internacional afetaram essas perspectivas, mas sem alterar seu cerne. Ilustra-se essa continuidade pela análise das *Diretrizes do Comandante do Exército Brasileiro* dos anos de 2003 e 2007. Em ambos os documentos, muito embora haja tons diferentes, há uma expectativa de: (a) projetar poder internacionalmente, (b) obter orçamento para investimentos em C,T&I no setor de defesa e (c) reforçar a base industrial de defesa.

Ao abordar as expectativas sobre o "Exército de amanhã", a diretriz de 2003 destaca a necessidade de reduzir o "hiato tecnológico", realizar a "recomposição de uma base mínima de material de defesa" e produzir "progressivo incremento da expressão internacional do País". Considerando-se que poderia haver "aumento de contenciosos, de pressões internacionais, inclusive para a participação em forças conjuntas multinacionais", fazia-se importante a obtenção de capacidade de realização de "operações autônomas, com efetivos limitados, em outras partes do mundo" (BRASIL, 2003d, p. 3). A expectativa de longo prazo, por exemplo, era de que o Brasil tivesse capacidade de consolidar a Estratégia de Dissuasão, e incrementado sua capacidade de projetar poder internacionalmente.

Já no documento de 2007, com tom nacionalista mais brando, a "Estratégia de Projeção de Poder" seria relacionada às operações de paz ou forças expedicionárias tanto na América do Sul quanto em outras partes do mundo (BRASIL, 2007b, p. 3). A variável científico-tecnológica também estaria presente pela continuidade pela "busca do efetivo domínio do conhecimento científico-tecnológico e da capacidade de inovação" (BRASIL, 2007b, p. 9).

A inflexão no eixo estratégico das fronteiras sul do país para a Amazônia desde fins dos anos 1980 e as mudanças no cenário internacional pós Guerra Fria não foram suficientes para alterar as já arraigadas concepções das Forças Armadas sobre este destino de potência brasileiro. Do contrário, o discurso político da globalização e da dissolução das fronteiras dos Estados

nacionais era visto com grande preocupação nos meios castrenses, pois poderia justificar intervenções externas na forma do país conduzir a proteção de seus recursos naturais[169] (MARQUES, 2002, p. 78). Exemplo dessa perspectiva são os desentendimentos entre as Forças Armadas e os discursos de proteção ambiental e demarcação de reservas indígenas no país, entendendo-os como afrontas à soberania e a defesa nacionais (MARQUES, 2002, p. 73; CASTELAN, 2009, p. 58-59)[170].

No que diz respeito ao sistema internacional, sua visão fundamentada no realismo político os faziam ver com desconfiança os regimes internacionais de desarmamento e opor-se à adesão brasileira a diversos deles na década de 1990. Questionaram a capacidade do sistema de segurança coletiva da ONU em prover a defesa brasileira e rejeitavam uma inserção internacional brasileira baseada apenas em estratégias de credibilidade e de "autonomia pela participação" (CASTELAN, 2009, p. 59-62).

### 6.2.4 Nacionalismo como imagem de mundo e ponto focal

Compreendidas as principais interpretações de mundo dos atores de governo, faz-se mister entender de que forma articularam-se em termos de políticas públicas. No geral, pode-se dizer que há diferenças ideológicas entre as instituições analisadas. Ainda assim, há pontos de convergência que auxiliaram na aproximação das "imagens de mundo" sobre as expectativas de inserção global do Brasil e a natureza do sistema internacional de economistas, diplomatas e militares.

Dentre as burocracias do período, há recorrência das seguintes interpretações: a) natureza do sistema internacional mais baseada em embates de caráter político-estratégico; b) adesão irrestrita a grandes regimes globais não gerou efeitos positivos para os países em desenvolvimento; c) a política internacional é um embate entre interesses divergentes de países desenvolvidos e em desenvolvimento; d) deve haver maior papel do Estado brasileiro no financiamento de investimentos no âmbito científico-tecnológico, no apoio a setores nacionais

---

[169] A literatura refere-se aos anos 1990 como um período de "crise de identidade" das Forças Armadas brasileiras (FUCCILLE, 2006; HUNTER, 1997; MARQUES, 2001; OLIVEIRA, 2005; SOARES, 2006). No período, as reorientações estratégicas do País dispostas pelos governos e pela política externa não foram acompanhada de ressignificação do papel dos militares. Houve, portanto, falta de clareza, tanto pelos próprios setores castrenses, quanto pelo poder público da função a ser realizada às Forças Armadas.

[170] Para uma compreensão mais ampla da evolução do pensamento estratégico-militar desde o século XIX até os anos 1990, ver Marques (2001) e Marques (2002).

estratégicos e na redução do grau de dependência externa defronte a economias dos países centrais. No geral, pode-se dizer que as temáticas da "autonomia nacional" e da "dependência externa" perpassaram as imagens do mundo produzidas pelos Autonomistas, os Neodesenvolvimentistas e as Forças Armadas, como mostra a *Tabela 12*.

Tabela 12 – Interpretações de mundo das burocracias do governo (2007-2013)

| | **Sistema internacional** | **Política internacional** | **Inserção Internacional** | **Papel do Estado** |
|---|---|---|---|---|
| **Autonomistas** | Político-estratégica; Divisão Norte-Sul; Efeitos limitados da globalização no desenvolvimento nacional. | Capacidade limitada dos regimes internacionais na gestão da ordem global; Visão mais político-estratégico do que comercial; Alianças e coalizões com países em desenvolvimento; Projeto de integração na América do Sul sob liderança brasileira. | Autonomia por maior participação internacional e assertividade; Projeção internacional brasileira; Reformar as organizações e regimes internacionais. | Apoio ao modelo de desenvolvimento nacional buscando autonomia, um cenário internacional mais favorável e negócios para as empresas brasileiras no exterior. |
| **Forças Armadas** | Político-estratégica; Divisão Norte-Sul; Efeitos negativos da globalização sobre as indústrias bélicas, conceitos estratégicos nacionais e a soberania. | Capacidade limitada dos mecanismos de Segurança coletiva e dos regimes internacionais de desarmamento; Visão de caráter estratégico; Parcerias para obtenção de conhecimento na base industrial de defesa | Autonomia pelo projeto de potencia brasileiro; Estratégia de dissuasão e projeção internacional; Reduzir dependência externa no desenvolvimento de materiais de defesa. | Desenvolvimento de capacidades nacionais em C,T&I nos setores nuclear, espacial e informático; incentivo e apoio à base industrial de defesa; Forças Armadas como apoiadoras do desenvolvimento nacional. |
| **Neodesenvol-vimentistas** | Político-estratégica; Divisão Norte-Sul; Efeitos negativos da Globalização para as empresas nacionais. | Capacidade limitada do Consenso de Washington em oferecer insumos ao desenvolvimento nacional; Integração produtiva com América do Sul; Incentivos produtivos à África; Incentivos à exportação das indústrias nacionais; Contribuição no financiamento da infraestrutura regional. | Autonomia pela construção de grandes empresas nacionais; Incentivo à projeção das empresas nacionais do País; Formação de grandes conglomerados capazes de ser líderes em seus setores internacionalmente. | Intervenção moderada na economia; Proteção das indústrias nacionais defronte à competição internacional; Incentivos à exportação dos produtos brasileiros; Auxílio ao financiamento do empresariado nacional. |

Tabela elaborada pelo autor.

Meras convergências em interpretações do mundo não seriam suficiente para produzir aproximações entre as políticas externa e de defesa do Brasil. Contudo, os contextos doméstico, regional e internacional desde o final do primeiro mandato de Lula abriram precedentes para que as "imagens de mundo" pautadas no nacionalismo servissem como uma espécie de ponto focal entre atores sociais que em outras circunstâncias não se aproximariam.

No nível doméstico, quaisquer aproximações de expectativas iniciam-se já em 2003, com o realinhamento do Itamaraty e a ascensão do PT ao poder. No período eleitoral, o ainda candidato Lula demonstrou ter visões soberanistas próximas àquelas dos militares no concernente à necessidade de investimento e defesa e a adesão do Brasil ao TNP (PROPOSTAS..., 2002). Porém, o pouco interesse político do governo na área de defesa, a fraqueza institucional e o parco apoio às propostas reformistas dos Ministros da Defesa obstaculizaram maior aproximação. Foi somente no período de 2006 a 2007, após a crise política do Mensalão, que o novo momento de realinhamento de interesse de diversas burocracias permitiu mais espaço à aproximação dos atores políticos.

O principal movimento foi a saída de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por um tradicional quadro do PT, Guido Mantega, em 2006. Consequentemente, a entrada de Luciano Coutinho no BNDES, em 2007, também intensificou a mudança de ênfase na política econômica do País. Construía-se o alinhamento de burocracias de governo com interpretações de mundo mais nacionalistas de inspiração desenvolvimentista.

A presença desses grupos produziu um conjunto de políticas de base desenvolvimentista e de maior nacionalismo econômico. No geral, o governo adotou ações que geraram o crescimento da participação do Estado na economia, a partir de políticas protecionistas e de substituição de importações, do aumento da intervenção estatal em obras de infraestrutura, da expansão do mercado interno e do consumo doméstico (BERRINGUER, 2014, p. 127).

Segundo Berringuer (2014, p. 129), as políticas que mais ilustram esse projeto desenvolvimentista foram: *política econômica anticíclica; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); a mudança do regime de exploração de petróleo de concessão para partilha; o fortalecimento da intervenção estatal na indústria de construção naval; a exigência de porcentagens mínimas de produtos locais nas compras governamentais; a criação de novas empresas estatais nos ramos de infraestrutura e tecnologia; a busca por mercados de exportação; o crescimento da atuação do BNDES em empresas com grandes volumes de capital estatal a partir de sua subsidiária financeira, a BNDESPar; o incentivo à internacionalização de empresas; a "política de campeãs nacionais".*

A emergência da crise financeira internacional de 2008 também gerou um momento favorável para que o governo alterasse sua estratégia econômica. A decadência da demanda externa pelo receituário ortodoxo no período favoreceu as leituras desenvolvimentistas

internacionalmente e dentro do governo. Na reunião do G-20, em 2009, por exemplo, o FMI defendeu que as grandes economias adotassem políticas fiscais mais expansionistas e anticíclicas para ampliar o crescimento global (PEIXOTO, 2009). Nesse sentido, a capitalização do BNDES, a flexibilização das metas de superávit primário e medidas anticíclicas adotadas pelo Brasil foram bem-recebidas internacionalmente.

No período de crise, o governo brasileiro também adotou uma política de incentivo industrial bastante ambiciosa: o Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP). O PDP articulou diversas agências do Estado, como FINEP, Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, BNDES, Apex-Brasil para incentivar os setores industriais do país. É importante lembrar que ações de estímulo econômico dessa natureza perfazem as linhas de pensamento mais keynesianas. O pressuposto central é que o Estado é capaz de incentivar alguns setores da economia propiciando estímulos tributários e um ambiente mais profícuo para os negócios a indústria nacional. A partir dela, ampliaram-se linhas de crédito setoriais, isenções tributárias e apoios do governo a empresas nacionais.

Nesse contexto, houve uma mudança de ênfase na economia que propiciou a aproximação entre políticas externa, econômica e de defesa mais assertivas e nacionalistas. A END, em processo de formulação desde 2007 já se articulava com o novo PDP, capturando parte do espírito desenvolvimentista. No texto da nova política industrial, revitalizar a base industrial de defesa pelo “uso do poder de compra como instrumento de desenvolvimento da indústria nacional” (BRASIL, 2010h, p. 69) era um elemento importante.

Observou-se que as medidas econômicas anticíclicas e o PDP coadunavam com a flexibilização da rigidez no controle dos gastos governamentais. Tais projetos também se aproximavam da ênfase assertiva e sul-sul da política externa brasileira. À época, o PDP também propunha integrar as bases industriais dos países da América do Sul e ampliar as exportações para a África.

A nova abordagem nacionalista, talvez até atingindo certo grau de euforia do momento político, condensou o encontro das “imagens de mundo” de Autonomistas, “Neodesenvolvimentistas sociais” e Forças Armadas. De um lado, as movimentações militares dos Estados Unidos na América do Sul e no Atlântico Sul preocupavam o conjunto desses grupos. De outro, a expansão do papel do Estado em diversos setores da economia por vias mais

protecionistas e de incentivo a alguns setores – a partir dos bancos públicos e do PAC, por exemplo – foram o pano de fundo da formulação da nova END do Brasil.

As características do momento político, do grupo formulador e suas expectativas sobre a inserção internacional do Brasil fizeram-se presentes na redação e no tom do texto. Almeida (2009) captura o espírito nacionalista presente na END:

> Uma leitura, mesmo superficial, do documento em questão, permite detectar, antes de mais nada, uma filosofia geral, não muito diferente daquela que perpassa a vida nacional em outras esferas de orientação política ou econômica. Trata-se de um documento que coloca o princípio da independência nacional como vetor absoluto de qualquer posicionamento em matéria de segurança e defesa. Cabe destacar em primeiro lugar esse elemento *gaullien*, ou *gaulliste*, do documento, que pode ser resumido em alguns poucos conceitos: a filosofia global do documento, a que mais revela a visão do mundo (*Weltanschauung*) de seus formuladores, portanto, é a do soberanismo e, sobretudo, a do nacionalismo. (ALMEIDA, 2010b, p. 1-2, grifo do autor).

O contexto político nacional e a convergência de interpretações de mundo de diversos setores burocráticos do governo resultaram em um documento bastante ambicioso do ponto de vista econômico, com claras dificuldades de implementação. A imagem de mundo nacionalista não é exclusividade da END, dos Autonomistas, do PT ou dos Neodesenvolvimentistas, como demonstrado na seção anterior. Trata-se de uma característica que "perpassa o conjunto de atitudes e de políticas econômicas brasileiras desde muito tempo, estando, portanto, entranhadas, na própria 'ideologia nacional desenvolvimentista', subjacente a todo o documento" (ALMEIDA, 2009, p. 2).

Por mais contraditório que pareça, imagens de mundo nacionalistas encontraram-se também na proposta brasileira do Conselho de Defesa Sul-Americano. De acordo com Ramanzini Júnior (2010, p. 72), "posições nacional-desenvolvimentistas podem ter um reflexo ambíguo para a integração regional, na medida em que enfatizam o grau de liberdade e de autonomia nacional na formulação de políticas e buscam tornar o país um ator protagonista no sistema internacional"[171].

O Conselho, como a Unasul, sofreu do mesmo problema. De um lado, foi um projeto importante para catapultar a integração política na América do Sul. Enquanto, de outro, foi parte do interesse econômico-comercial brasileiro, demonstrado no PDP, de buscar canais de exportação para revitalizar a base industrial de defesa do Brasil e ampliar o papel de *global player* do País. A ambiguidade nacional-desenvolvimentista é capaz de explicar a menção

---

[171] O estudo de Vigevani e Ramanzini Júnior (2010) é bastante ilustrativo. Os autores demonstram que a integração com a América Latina não possui grande peso nas mais diversas matrizes de pensamento do nacional-desenvolvimentismo do Brasil. Ainda que temas como a dependência e a autonomia sejam comuns, a região não é foi um fator determinante em sua construção.

limitada que a América do Sul possui na primeira END. No texto, a Unasul é referida como algo que "poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala" (ALMEIDA, 2009, p. 4; BRASIL, 2008, p. 18-19).

Nesse sentido, há uma imagem de mundo nacionalista compartilhada por diversos atores, como pano de fundo e mínimo denominador comum, que correlacionou os projetos de integrar os parques industriais sul-americanos, de revitalizar a base industrial de defesa e reaparelhar as Forças Armadas brasileiras de diversos atores políticos no segundo governo Lula. O discurso do Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, em 2008, é ilustrativo:

> Não podemos continuar na dependência quase completa do material importado. Temos avançado muito nas conversações com a iniciativa privada nacional e internacional. *Mas temos que continuar ampliando o mercado regional para os nossos materiais de defesa*. *A autonomia depende exatamente da capacitação nacional dos insumos militares necessários à defesa do país*. (JOBIM, 2008, grifo nosso).

Nota-se que a revitalização do setor de defesa inseriu-se facilmente no novo arcabouço de incentivos governamentais iniciado no PDP, no maior espaço orçamentário via PAC, na capitalização do BNDES, nas isenções tributárias etc. Isso porque a construção de uma base industrial de defesa é dependente de uma grande demanda do Estado, uma política de incentivos, de substituição de importações e de apoio ao ganho de mercados externos. Contextos de maior envolvimento governamental em diversos setores da economia sob uma ótica mais nacionalista abrigam mais facilmente um conjunto de incentivos à renovação da base industrial de defesa do País.

A convergência nacionalista, ainda que em um cenário internacional menos permissivo e no contexto da continuidade inercial da política externa de seu antecessor, foi aprofundada no governo Rousseff, deixando de ser apenas um esboço do primeiro governo Lula para adquirir contornos maiores de políticas desenvolvimentistas. Os cortes orçamentários em diversos órgãos de governo no período, afetando inclusive projetos estratégicos do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, não obstaculizaram a concessão de incentivos a vários setores da economia.

O PDP foi substituído no governo Rousseff por uma política industrial ainda mais ambiciosa, o Plano Brasil Maior (PBM). O Regime Tributário Especial da Indústria de Defesa (RETID) e o Inova Aerodefesa[172] – pacote de incentivos econômicos destinado exclusivamente a

---

[172] Na mesma linha de outros projetos setoriais do governo no âmbito do Plano Brasil Maior – como o Inova Recicla, Inova Agro, Inova Saúde – trata-se de um conjunto de incentivos multissetoriais para o setor de Defesa e Aeroespacial do Brasil. FINEP, BNDES, MD e Agência Espacial Brasileira conjuntamente lançaram-no em 2013-2014 para dar apoios a planos de

beneficiar projetos de inovação na área aeroespacial e de defesa –, são exemplos de ações de caráter desenvolvimentista que estiveram presentes em vários setores, não sendo exclusividade da defesa. Do contrário, esteve inserido em um conjunto de outros incentivos que perpassaram desde a gestão macroeconômica mais favorável até "pacotes" a vários setores industriais do País[173] com amplos recursos do BNDES, bancos públicos, desonerações tributárias, estímulos à exportação e facilidades à importação de maquinários às indústrias nacionais e ampliação de taxações à entrada de importados[174] (MELLO; CARNEIRO, 2012; VILAVERDE, 2014).

Nesse mesmo sentido, alguns projetos estratégicos da área de defesa ainda foram incluídos no âmbito do PAC para que não sofressem com os contingenciamentos e assegurassem a demanda governamental. A compra dos novos Blindados Guarani, de veículos lançadores Astros 2020, a produção e aquisição do avião cargueiro KC-390 da Embraer, do helicóptero EC-725, da Helibrás, do submarino nuclear da Odebrecht-DCSN e do Programa Nuclear da Marinha são alguns exemplos[175].

## 6.3 Ideias e instituições na articulação entre as políticas externa e de defesa

Analisando-se as dimensões ideacionais e institucionais de forma conjunta, observou-se que a confluência ideacional em um contexto favorável foi um dos grandes motores de transformações na área. A END foi um dos canais na qual essa aproximação de visões de mundo ficou mais visível, contribuindo para a pluralização dos atores interessados na formulação da política de defesa, para a reestruturação organizacional do Ministério da Defesa e, posteriormente induzindo adaptações no interior do Itamaraty.

A dimensão institucional permitiu depreender que a interação entre a política de defesa e a política externa brasileira cresceu em complexidade e passou a integrar mais atores e interesses.

---

negócios relevantes da área. O conjunto de recursos dispostos para as áreas é da margem dos R$ 2,9 bilhões, sendo R$ 2,4 bilhões do FINEP e R$ 500 milhões do BNDES.

173 É importante destacar que nem todas as medidas tiveram o efeito logrado. Porém, a análise aqui realizada recai somente sobre a forma como a visão de mundo dos governantes influenciou o processo e como o setor industrial de defesa foi um amplo ponto focal que abrigou as expectativas de militares, diplomatas e economistas do país. No governo Rousseff, por exemplo, o Plano Brasil Maior não cumpriu a maior parte de suas metas (JURGENFELD; MOTA, 2015).

174 Em reportagem à Folha de S. Paulo, no dia 23 de setembro de 2012, o ex-presidente do Banco Central brasileiro na era Fernando Henrique Cardoso, Gustavo Loyola, afirmou "o governo tem a política explícita de apoio à indústria, mesmo que isso ocorra em detrimento da gestão macroeconômica" (MELLO; CARNEIRO, 2012).

175 Em 2013, o PROSUB e o PNM receberiam R$ 2,5 bilhões, o EC-725 R$444,3 bilhões e o KC-390 R$1,185 bilhões. Em 2012, o MD havia recebido também R$ 1,527 bilhões para manter a demanda governamental, destinados à compra de 40 Blindados Guarani, 30 veículos lançadores Astros 2020 e 4.170 caminhões (SILVEIRA, 2013).

Novos atores como a SAE/PR, MDIC e um grupo de atores público-privados da base industrial de defesa passaram a auxiliar na formulação e na implementação ou estiveram, de alguma forma, envolvidos no processo político.

Durante o processo, observou-se alterações organizacionais em vários órgãos de governo envolvendo a formulação de política de defesa, base industrial de defesa, operações de paz, defesa cibernética e cooperação com a América do Sul. No geral, o MD passou por mudanças para fortalecer sua estrutura organizacional e implementar a END, enquanto o Itamaraty também criou novas áreas para tratar de Defesa e Segurança, como CGDEF de sua Secretaria-Geral e o DPAZ. Os canais de comunicação entre os órgãos nessas áreas também foram ampliados, principalmente, nos setores de operações de paz, defesa cibernética, base industrial de defesa e cooperação técnica – a exemplo da CMID; o DPAZ e o CCOPAB; e o acordo de cooperação técnica MD-ABC.

Porém, avanços nos diferentes temas ocorreram em ritmos diferentes. Por exemplo, no âmbito da base industrial de defesa e operações, houve mudanças significativas. No primeiro, observou-se alterações no interior do MD para fortalecer seu envolvimento na área e na promoção industrial. Segundo, outros órgãos, como MDIC e grupos privados, além de mais incentivos governamentais e novos canais de comunicação. No segundo, houve alterações dentro do próprio MRE e das Forças Armadas. Até 2013, grandes mudanças já estavam em curso.

A agenda de cooperação sul-americana, por sua vez, ainda não foi tão internalizada no interior do MD, a despeito de estar muito presente na ação externa brasileira. As mudanças organizacionais ainda não produziram estruturas favoráveis para alojar, internalizar e dinamizar a participação brasileira na área, principalmente, seu envolvimento no Conselho de Defesa Sul-Americano. Esse processo ocorreu a despeito de já haver menções importantes à cooperação no âmbito do Exército Brasileiro e de haver um envolvimento da ESG em cursos conjuntos da Unasul.

Nesse sentido, a dimensão ideacional permite concluir que o pano de fundo das reformas no setor de defesa foi uma convergência de interpretações de mundo mais nacionalistas, presentes nos setores econômicos, nas Forças Armadas, no Partido dos Trabalhadores e nos grupos diplomáticos Autonomistas. A expectativa de uma inserção internacional mais ativa, baseada em conceitos de “Brasil potência” e de um grande *global player* foi o ponto focal que aproximou as

imagens de mundo produzidas por vários grupos nacionais, ainda que divergissem em outras temáticas.

Pode verificar-se que houve confluência de visões acerca da natureza do sistema e da política internacional, da inserção internacional brasileira e do papel do Estado. Tais posturas nacionalistas são comumente associadas às matrizes de pensamento nacionais-desenvolvimentistas, a base de inspiração da política econômica com ênfase em setores domésticos e de benefício à construção de grandes conglomerados nacionais adotada entre 2007 e 2014.

O desenvolvimentismo e a substituição de importações foram os tons de inspiração da END e das consequentes medidas posteriores, como o RETID e o InovaAerodefesa. Tais aspectos não significam dizer que houve grande articulação entre atores políticos nacionais. Pode-se dizer, todavia, que houve convergência de expectativas entre diversos grupos que facilitaram a aproximação entre as políticas externa e de defesa, catapultaram reformas organizacionais e ampliaram o número de atores sociais interessados. Como se observou na dimensão institucional, na área de defesa, as mudanças principais foram aquelas que apresentaram convergências de interesses entre vários atores, em especial, na base industrial de defesa.

# 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi orientado pela seguinte pergunta de pesquisa: *como foi a articulação entre as políticas externa e de defesa do Brasil nos governos Lula e Rousseff?* Seu objetivo geral foi analisar o desenvolvimento dessa relação em suas múltiplas perspectivas. Considerou-se que o problema era complexo demais para ser concebido apenas pelo prisma da institucionalidade governamental. Múltiplos atores político-sociais estiveram presentes nesta relação – como MD, Forças Armadas, Itamaraty, MDIC, BNDES, Apex-Brasil, entidades de classe, governos regionais e representantes da base industrial de defesa. A diversidade de suas posições e interpretações de mundo a respeito da inserção externa do País, mesmo variando em importância para a compreensão do objeto, precisou ser considerada para que se pudesse chegar a conclusões mais amplas.

Destarte, optou-se por uma abordagem que valorizasse a complexidade intrínseca ao objeto de pesquisa em questão e expusesse os vários aspectos de um processo político ainda em curso. Para tanto, combinou-se a análise em três dimensões: da ação externa, das burocracias e atores domésticos envolvidos e das ideias. Durante o trabalho, elas foram referidas, respectivamente, como dimensões internacional, institucional e ideacional. Os recursos ontológicos e epistemológicos da teoria de Aron e do Construtivismo foram a base da abordagem tridimensional empregada. O intuito foi compreender o objeto por uma perspectiva sociológica mais ampla.

Analisar um recorte temporal muito recente foi um desafio metodológico dado o parco distanciamento histórico que se tinha do momento final da pesquisa. Porém, pode também ser encarado como um ponto forte da análise que, ao estender mais o recorte temporal, auxiliou na avaliação de nuances, que de outra forma permaneceriam ocultas. Muitos dos efeitos das primeiras iniciativas de implementação da END, por exemplo, estenderam-se durante todo o mandato de Rousseff. Ignorar esses pontos seria incorrer em conclusões precipitadas. Por isso, optou-se por expandir o recorte temporal, ciente das limitações metodológicas que tal escolha implicaria.

A preocupação inicial com o problema de pesquisa foi inspirada nas obras clássicas de Clausewitz, Aron e Liddell Hart. Na elaboração do trabalho, a política de defesa foi considerada como uma voz complementar à política exterior. Combinadas, ambas representam a díade da

*diplomacia* e da *estratégia* na ação externa. Tal integração seria parte constitutiva de uma perspectiva mais ampla de Grande Estratégia, na qual os principais recursos e atores de Estado estariam direcionados para a consecução de objetivos internacionais delineados, ainda que sejam parte de amplo debate e dissensos. Daí emerge a importância de uma interação estreita entre as políticas externa e de defesa, tanto para evitar ambiguidades quanto para obter melhores resultados na busca dos desígnios políticos do País.

Na pesquisa, verificou-se que a articulação entre as políticas externa e de defesa cresceu significativamente no recorte temporal analisado. A política externa adotou uma postura mais assertiva e nacionalista nos governos Lula, enquanto a política de defesa foi reestruturada a partir de seu segundo termo. A despeito da retração na inserção internacional brasileira durante o governo Rousseff, a reorganização da política de defesa prosseguiu sob as diretrizes de implementação da Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, com algumas de suas agendas avançando mais do que outras. Ao observar-se as três dimensões desse complexo processo de aproximação, pode-se concluir:

(a) A ênfase de política externa adotada nos governos Lula para as relações com América do Sul, África, grandes países em desenvolvimento, enquanto adotava uma postura mais assertiva no âmbito global, aproximou o Ministério da Defesa e o Itamaraty. Na América Latina, por exemplo, a decisão de liderar a MINUSTAH, em 2004, e de construir a Unasul, efetivada em 2004 e oficializada em 2008, produziram um efeito importante para a interação das agendas. Em especial, a agenda de cooperação sul-americana, que foi mais integrada à política de defesa partir das Reuniões de Ministros da Defesa da região e do Conselho de Defesa Sul-Americano.

(b) As políticas declaratórias de defesa também foram fatores de aproximação determinantes. Documentos como a PDN (2005), a END (2008), a PND (2012), a END (2012) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) harmonizaram melhor os objetivos de ambas políticas. A América do Sul e a África, pontos importantes da ênfase de política externa, também se tornaram focos centrais da política de defesa brasileira no período. Posteriormente, a América Central, o Caribe e a Antártida ascenderam nas formulações políticas com o intuito de justificar a importância da MINUSTAH e do programa de pesquisa do Brasil na Antártida. O programa nuclear brasileiro e da segurança cibernética, ambos eixos relevantes da END, também se manifestaram nas ações da diplomacia brasileira, respectivamente nos governos Lula e Rousseff, contribuindo para o aumento da coerência entre as agendas políticas.

O tema da articulação entre as políticas externa e de defesa, com destaque para a relação entre o MD e o Itamaraty, também adentrou a dinâmica dos dois órgãos, ainda que de forma incipiente. No LBDN, por exemplo, o Brasil afirmou explicitamente que ambas eram indistinguíveis e careciam de uma ação conjunta. Alguns Ministros da Defesa, como Jobim e Amorim, também levaram adiante tais assertivas em diversos discursos e manifestações políticas que realizaram.

(c) A participação em operações de paz e o processo de implementação da END foram as questões que mais afetaram institucionalmente vários ministérios e agências governamentais, enquanto induziram a pluralização dos atores sociais envolvidos e interessados na formulação das políticas externa e de defesa. No âmbito governamental, a SAE foi reorganizada em um órgão de *status* ministerial e envolveu-se mais intensamente nas formulações de defesa. MD, Itamaraty, MDIC, BNDES e Apex-Brasil, por sua vez, foram foco de importantes mudanças burocráticas e expandiram suas atuações no setor de defesa.

O eixo estruturante da revitalização da base industrial de defesa da END, por sua vez, moveu um volume expressivo de atores não-governamentais – como empresas, entidades de classe e conglomerados de governos regionais-indústrias-universidades. Tais grupos passaram a interagir de forma mais próxima com o governo, seja produzindo pressões políticas para a aprovação de determinadas agendas, seja buscando mais incentivos para a exportação e produção doméstica. A base industrial de defesa foi gradualmente tornando-se uma temática de grande interesse para vários atores sociais, algo que afetou a dinâmica da interação entre as políticas externa e de defesa.

(d) Houve aumento do perfil internacional da política de defesa brasileira. Nos três períodos de análise, o MD ampliou os contatos com outros Estados do entorno estratégico brasileiro, e com grandes produtores e exportadores de produtos de defesa. Houve aumento do perfil da participação brasileira em operações de paz, ainda que a maior parte dos contingentes enviados estivessem concentrados na MINUSTAH. Por fim, o engajamento dos Ministros da Defesa no processo de criação-implementação do Conselho de Defesa Sul-Americano e, posteriormente, na revitalização da ZOPACAS foram exemplos da maior atuação multilateral do MD no entorno estratégico.

Nos casos de relações bilaterais, operações de paz e participação em organismos multilaterais no entorno estratégico, notou-se que, de fato, houve convergência entre as ações de

ambas políticas. Traços como o universalismo e a tentativa de ampliar a participação na América do Sul e África foram elementos da política externa que se fizeram presentes no campo da política de defesa.

(e) No campo ideacional, pode-se dizer que as teses que consideraram a importância das ideias para a relação entre o MD e o Itamaraty no Brasil confirmaram-se. Militares, diplomatas Autonomistas, representantes do Partido dos Trabalhadores e economistas Neodesenvolvimentistas possuíam interpretações similares sobre o papel do Estado na economia, o lugar do Brasil no mundo, a dinâmica das relações com os Estados Unidos e a natureza do sistema internacional.

As concepções convergentes de importantes formuladores do Itamaraty – como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães –, e do Partido dos Trabalhadores – como Marco Aurélio Garcia –, marcaram o retorno de ideias sobre inserção internacional de inspiração mais nacionalista e desenvolvimentista. Sob os auspícios desses formuladores, a agenda política de corte político-estratégico adquiriu maior centralidade do que a econômico-comercial da década anterior. Por isso, dinâmicas como a cooperação política com a América do Sul, a aproximação com grandes países emergentes e contribuições mais significativas para as relações com a África e outros países em desenvolvimento foram beneficiadas no período.

Se no início do governo Lula, a política externa mais assertiva era contraposta a uma política econômica mais ortodoxa, a mudança dos grupos presentes nas burocracias econômicas – de ortodoxos para Neodesenvolvimentistas – abriu espaço para atores com a crença de maior papel do Estado na economia e sociedade. Tais ideias de inspiração político-estratégicas aliadas às expectativas de que o governo possuía papel indutor do desenvolvimento nacional também facilitaram a convergência com diversos grupos militares, tradicionalmente centrados em concepções como "soberania" e "nacionalização".

(f) Por fim, tensões institucionais no âmbito do Ministério da Defesa também trouxeram à agenda presidencial o objetivo de reformar o setor de defesa. A crise do setor de aviação civil nacional, por exemplo, provocou um efeito catalisador sobre a gestão da área, que era de responsabilidade do Ministério da Defesa. Fatores como os sucessivos acidentes, a tibieza institucional da pasta e a fraqueza política para lidar com a hierarquia militar de muitos de seus ocupantes jogaram luz sob os problemas da área e a necessidade de reformular a pasta e o setor. Muitas das reformas observadas, resultado da END, em 2008, foram a base do aumento do perfil

internacional do MD e, consequentemente, da ampliação de sua interação com a política externa brasileira.

No geral, conclui-se que a articulação entre as políticas externa e de defesa em 2013 é significativamente diferente daquela observada no início de 2003. Houve, no período, grande avanço na interação entre elas. Todavia, a despeito da ascensão no nível de seu relacionamento, o Brasil ainda não atingiu a condição na qual ambas se tornam recursos complementares e de igual valia na ação externa. Atualmente, a política externa já é pensada no âmbito da política de defesa e a política de defesa também já é considerada como um instrumento da política externa. Entretanto, ambas ainda não são pensadas de forma conjunta.

O Brasil ainda não concretizou a expectativa de Jobim-Amorim de criar uma Grande Estratégia e uma indistinção entre defesa e política externa. Não se nega que houve avanços significativos, principalmente a partir dos seis fatores descritos. Ainda assim, há outros elementos que outrora obstaculizaram a interação entre as duas políticas, e, a despeito de qualquer mudança, continuam a exercer grande pressão sobre a construção de uma relação mais harmônica entre elas.

Primeiramente, para que se tenha qualquer senso de Grande Estratégia é preciso que o País defina seus objetivos políticos e empregue seus meios e instituições na consecução desses desígnios. No caso brasileiro, notou-se que houve, de fato, vários objetivos convergentes entre as políticas externa e de defesa. Porém, a interação entre meios e fins do País ainda é bastante frouxa. Ou seja, a política externa não é formulada considerando os recursos da política de defesa e vice-versa. O principal problema de fundo é ainda a falta de clareza da sociedade e dos tomadores de decisão do Brasil acerca da pergunta fundamental a qualquer política de defesa: Forças Armadas, para quê?

Nos últimos anos, verificou-se que, mesmo que alguns ministros se opusessem veementemente ao amplo emprego dos militares em atividades de Segurança pública, houve muitas pressões de governos regionais e parlamentares para ampliar as atribuições das Forças, o que resultou os governos a acatarem a muitas dessas demandas. A postura mais tolerante ao apoio militar às forças de segurança pública, defendida por Jobim, abriu precedentes para a utilização cada vez mais ampla dos militares em atividades de GLO.

Novas legislações e recorrentes usos de militares domesticamente conduziram, no governo Rousseff, a um volume jamais observado anteriormente de emprego em GLO. Seja pela

preparação para os grandes eventos internacionais, seja por pressões de governos regionais, o fato é que a ampliação no uso dos militares internamente foi um dos grandes empecilhos à maior articulação entre as políticas externa e de defesa, considerando a existência de recursos limitados ao Ministério da Defesa e a necessidade de dividir os meios e a preparação entre os empregos para questões domésticas e para agendas externas.

Em segundo lugar, o preparo institucional dos órgãos envolvidos também foi um impedimento à articulação. As mudanças organizacionais no Itamaraty e no Ministério da Defesa foram significativas para alterar o status da interação entre ambos, mas ainda não foram capazes de criar um senso conjunto de ação externa entre os dois organismos. Os maiores avanços observados, na área da base industrial de defesa e operações de paz, não incorreram necessariamente em planejamento, formulação e implementação conjunta dos recursos de ambas.

No âmbito do MD, apesar de novas agendas atinentes à cooperação sul-americana e com a África presentes nos novos documentos declaratórios de defesa do Brasil, não houve complexificação da estrutura do organismo para tratar dessas questões. Temáticas como essas ainda dependeram bastante voluntarismo do Ministro da Defesa. No geral, mudanças favoreceram apenas algumas das novas agendas, como a base industrial de defesa, operações de paz e defesa cibernética, enquanto a construção de um corpo burocrático civil especializado na pasta não avançou.

Já no Itamaraty, as reformas organizacionais também não atribuíram tanta importância relativa para a agenda de defesa em contraposição a outras temáticas. Comparando com outras secretarias e agendas do MRE, há apenas um responsável pela área de defesa. É preciso, todavia, fazer a ressalva de que, diferentemente de outrora, atualmente o Itamaraty já possui dois órgãos para tratar da temática de defesa e segurança, o CGDEF e o DPAZ. Contudo, sua existência não significa que essas agendas sejam amplamente pensadas no interior do ministério. Por isso, pode-se dizer que mudanças no órgão foram mais fruto de grandes adaptações e demandas do MD do que do próprio Itamaraty.

Há ainda outro aspecto atinente ao preparo institucional: os canais de comunicação. No geral, pode-se perceber que, fora a nova CMID, a maior parte desses contatos ainda é informal, seja no âmbito do DPAZ seja em consultas *ad hoc*. Porém, em momentos de divergências entre as concepções acerca da ação externa do Brasil, a inexistência de contatos mais estreitos entre os

órgãos envolvidos na formulação e implementação pode ser um dos principais impedimentos à implementação de qualquer Grande Estratégia no Brasil.

Por fim, a formulação de política externa e de defesa em momentos de euforia nacionalista, convergência de interpretações de mundo entre burocracias de governo e ampla disponibilidade de recursos, se não institucionalizada, pode ser um grande empecilho à maior articulação. Ou seja, caso algumas das expectativas do período não forem convertidas em projetos de longo prazo, adaptáveis aos diferentes objetivos internacionais e contextos políticos do País, pode-se ficar à mercê desses breves períodos de aproximação pontual entre grupos e burocracias de Estado.

Da mesma forma, se, nos campos da defesa e política exterior, a interação meios-fins também não for constantemente repensada de modo conjunto entre os atores envolvidos da ação externa do País, pode-se também ficar refém de interesses burocráticos. Para tanto, a articulação entre as políticas externa e de defesa deve ser foco de análise nos processos de formulação de ambas as burocracias para que coordenadamente se construam estratégias conjuntas que sejam instrumentais aos objetivos internacionais do Estado.

À guisa de conclusão, pode-se dizer que a articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil nos dois governos Lula e no primeiro mandato de Rousseff foi uma *Grande Estratégia inconclusa*. Ou seja, tal condição aponta que durante o período analisado a interação entre elas tornou-se bem mais estreita, com alinhamento de objetivos e ampliação do uso de recursos da política de defesa na ação externa brasileira.

O Brasil desenvolveu um *senso de Grande Estratégia*, resultado, principalmente, da confluência de visões de mundo, que, catapultada por crises institucionais, não se converteu necessariamente em uma estratégia institucionalizada. Ou seja, houve interpretações compartilhadas entre vários grupos no poder, que resultaram em aproximação de suas agendas. O aumento relativo do grau de articulação e a convergência de setores com leituras similares produziu a impressão de que houve, de fato, a formulação e a implementação de uma Grande Estratégia, algo que uma análise mais atenta demonstra não ter sido enraizado nem nas burocracias, nem nos governos brasileiros do período. A situação agrava-se quando se considera que alguns dos entraves históricos à articulação entre ambas as políticas continuam a obstaculizar essa aproximação.

Esse cenário leva a crer que, se o País não for capaz de definir mais claramente as funções de suas Forças Armadas e prosseguir na dependência do voluntarismo dos Ministros da Defesa, de crises institucionais ou de eventuais momentos de convergência de visões de mundo, em momentos futuros de divergência entre as burocracias, a articulação entre as políticas externa e de defesa pode reduzir-se.  Por essa razão, o Brasil ainda não atingiu a condição na qual ambas políticas são abordadas de forma conjunta – ou seja, quando há certo grau de clareza sobre seus objetivos internacionais, sobre a relação entre meios e fins das duas políticas conjuntamente, e sobre a finalidade da política de defesa. A estratégia e a visão conjugada ainda são algo eventual, baseadas em agendas específicas, a despeito dos diversos avanços observados nos últimos anos. Daí decorre o traço inconcluso da Grande Estratégia brasileira.

# REFERÊNCIAS

ABATI, G. Ministro de Relações Exteriores da República da Guiné participa de reunião na Fiesp. **FIESP**, São Paulo, 01 ago. 2013. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/ministro-de-relacoes-exteriores-da-republica-da-guine-participa-de-reuniao-na-fiesp/>. Acesso em: 14 jun. 2014.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de. (org.) **O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico: A América do Sul e o Atlântico Sul**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

ABDUL-HUK, A. T. N. P. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, v. 47, p. 201-246, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47.pdf>. Acesso em: 09 set. 2013.

______. Ideological "guerrillas" and the quest for technological autonomy: Brazil's domestic computer industry. In: ADLER, E. **Communitarian international relations: The epistemic foundations of international relations**. Oxon: Routledge, 2005, p. 119-146.

AFASTADO, diplomata que trouxe senador boliviano faz ameaça. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 27 ago. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332523-afastado-diplomata-que-trouxe-senador-boliviano-faz-ameaca.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2015.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação na área de defesa**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/499>. Acesso em: 14 jun. 2014.

______. **Competências da ABC**. 2011. Disponível em: <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

AGUILAR, S. L. C.; MORATORI, M, D. Algumas Considerações sobre o Envolvimento do Brasil no Processo de Paz do Haiti. **Anais do V International Congress of History**, 2011.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconsequente. **Plenarium**, v. 2, n. 2, p. 84-93, 2005.

ALIANZA DEL PACÍFICO. Cumbre De Lima Para La Integración Profunda. **Declaración Presidencial sobre la Alianza do Pacífico**. Lima, 28 abr. 2011. Disponível em: <http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ALLISON, G, T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1971.

ALLISON, G. T.; HALPERIN, M. H. Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. **World Politics**, [S.L.], v. 24, Suplemento: Theory and Policy in International Relations, p. 40-79, 1972.

ALMEIDA, C. W. de. Política de defesa no Brasil: considerações no ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun., 2010a.

ALMEIDA, P. R. de. A Arte de NÃO Fazer Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. **Meridiano 47**, Brasília, v. 11, n. 119, p. 21-31, jun., 2010b.

______. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. **Boletim Meridiano 47**, v. 10, n. 104, p. 5-9, 2010c.

______. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. **Política Externa**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 27-40, set./out./nov. 2010d.

______. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, 2004, p. 162-184.

______. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, n. 20, p. 87-102, 2003.

______. Processos decisórios no âmbito da política externa no Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, p. 24-43, 2012.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

______. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

______. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p.173-191, 2009.

______. Rio Branco, grand strategy and naval power. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 9-28, jul./dez., 2014.

AMORIM, C. Pirataria e Terrorismo na África podem afetar o Brasil, diz Amorim. **BBC Brasil**. 8 maio 2013a. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130502_amorim_entrevista_pai_jf>. Acesso em: 27 jun. 2014.

AMORIM, C. A política externa do governo Lula. **Revista Política Externa**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 157-163, 2004.

______. Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. especial, p. 214-230, 2010.

______. Defesa nacional e pensamento estratégico brasileiro. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 21, n. 2, p. 330-349, 2012.

______. Ministro diz que defesa do Atlântico Sul pode ocorrer sem militarização. Entrevistador: João Fellet; Luís Kawaguti. Brasília, São Paulo. **BBC Brasil**. 16 maio 2013b. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513_sub_atlantico_lk.shtml>. Acesso em: 23 maio 2014.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

______. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM reforça compromisso do Brasil de manter o Atlântico Sul como zona de paz. **Brasil**. Portal Brasil. 16 out. 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8839-16-10-2013-defesa-ministro-amorim-reforca-o-compromisso-do-brasil-de-manter-o-atlantico-sul-como-zona-de-paz>. Acesso em 14 jun. 2014.

ANTUNES, C. Brasil investe para treinar militar estrangeiro. **Folha de S. Paulo**. 18 jan. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1801201008.htm>. Acesso em: 14 jun. 2014.

APEX-BRASIL. **Nossa presença em mercados mundiais**. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/nossa-presenca-em-mercados-mundiais>. Acesso em: 27 jan. 2015.

APEX e Abimde assinam convênio que promove exportação de materiais de defesa e segurança. **Apex-Brasil.** 13 set. 2012. Disponível em: <http://www2.apexbrasil.com.br/aproximar-compradores/noticias/apex-brasil-e-abimde-assinam-convenio-que-promove-exportacao-de-materiais-de-defesa-e-seguranca>. Acesso em: 05 jun. 2014.

APEX-BRASIL inaugura centro de negócios em Angola. **Valor Econômico**. 26 out. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/apex-brasil-inaugura-centro-de-negocios-em-angola.html>. Acesso em: 25 maio 2014.

APÓS sete anos, Paraguai aprova adesão da Venezuela ao Mercosul. **Folha de S. Paulo**. 18 dez. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/12/1387342-apos-sete-anos-paraguai-aprova-adesao-da-venezuela-ao-mercosul.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2015.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual das políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-386, 2000.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BALZACQ, T. The three faces of securitization: Political agency, audience and context. **European journal of international relations**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.

BARROS, P. Venezuela – Nossa missão no exterior. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. 27 jul. 2011. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2510:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 30 maio 2015.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 779-810, 2012.

BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p. 79-89, 2009.

BAUMANN, R.; CERATTI, R. A política comercial dos BRICS: seu entorno e efeitos para o Brasil. **Boletim de Economia e Politica Internacional**, Brasília, n. 9, p. 55-68, 2012.

BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008.

BERRINGUER, T. **O bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Campinas: Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.

BILLER, D. BNDES abre representação para fortalecer presença na África. **Exame.** 05 dez. 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/bndes-abre-representacao-para-fortalecer-presenca-na-africa?page=2>. Acesso em: 25 maio 2014.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ INPES, 1988.

BIZZOTTO, M. Mercosul 'emperra' relação do Brasil com União Europeia. **BBC Brasil**. Bruxelas. 23 fev. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140219_brasil_uniao_europeia_mercosul_mb_mm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES inaugura escritório de representação na África. 06 dez. 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20131206_africa.html>. Acesso em: 10 dez. 2014.

______. **Atuação Internacional**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/internacional.html>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BOITO JÚNIOR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **Fórum de Economia da FGV/São Paulo**, São Paulo, 2012.

BOITO JÚNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, 2013.

BOOTH, K. Critical Explorations. In: BOOTH, K. (org.) **Critical security studies and world politics**. Nova Jersey: Blackwell Publishing Ltd., 1997, p. 1-18.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

______. **Decreto nº 3.397, de 30 de março de 2000**. Fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3397.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

______. **Decreto nº 4.759, de 21 de junho 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

______. **Decreto nº 5.034, de 5 de abril de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5032.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

______. **Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004**. Regulamenta os §§ 1o, 2o e 3o do art. 303 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>.

______. **Decreto nº 5.294, de 1º de dezembro de 2004**. Fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior, e dá outras providências. Brasília, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5294.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

______. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 19 mar. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.979, de 6 dezembro de 2006**. Aprova a estrutura regimental e o Quadro demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>. Acesso em: 01 abr. 2015.

______. **Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008**. Regulamenta o disposto na Lei no 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm>. Acesso em: 10 fev. 2014.

______. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2008b Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 10 fev. 2014.

______. **Decreto nº 6.773, de 18 de fevereiro de 2009**. Dá nova redação ao inciso VI do art. 1o do Decreto no 5.294, de 1º de dezembro de 2004, visando estabelecer aditância militar na Índia. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6773.htm#art1>. Acesso em: 10 fev. 2014.

______. **Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010**. Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7276.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. **Decreto nº 7.304, 22 de setembro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6>. Acesso em: 30 jan. 2015.

______. **Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em 20 de jan. 2015.

______. **Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011**. Altera o Decreto no 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

______. **Decreto nº 7.557, de 26 de agosto de 2011**. Altera o Decreto no 7.304, de 22 de setembro de 2010, que dispõe sobre a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores. Brasília,

2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7557.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011**. Altera o Decreto no 7.496, de 8 de junho de 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7638.htm#art1>. Acesso em 20 jan. 2015.

______. **Decreto nº 7.848, de 23 de novembro de 2012**. Altera o Decreto no 5.294, de 1o de dezembro de 2004, que fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7848.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

______. **Decreto nº 7.928, de 18 de fevereiro de 2013**. Altera o Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7928.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

______. **Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

______. **Decreto nº 8.122, 16 de outubro de 2013**. Regulamenta o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa - Retid, instituído pela Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Brasília, 2013c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8122.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

______. **Decreto nº 8.125, de 21 de outubro de 2013**. Altera o Decreto nº 5.294, de 1º de dezembro de 2004, que fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior. Brasília, 2013d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8125.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

______. Gabinete de Segurança Institucional. **Livro Verde Segurança Cibernética no Brasil**. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/publicacoes/1_Livro_Verde_SEG_CIBER.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2015.

______. **Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998**. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9614.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

______. **Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, 2007a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11631.htm>. Acesso em: 02 fev. 2014.

BRASIL. **Lei 11.754, de 23 de julho de 2008**. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nos 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11754.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.

______. **Lei 12.598, de 21 de março de 2012**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 07 set. 2014.

______. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

______. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, 2004d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

______. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.

______. **Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002a. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/livro_branco_cti.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

______. **Medida Provisória nº 544, de 29 de setembro de 2011**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações de produtos, de sistemas de defesa, e de desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa e dá outras providências. Brasília, 2011e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Mpv/544.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

______. **Mensagem ao Congresso Nacional 2003**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2003b. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2003>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Defesa. **Ciência, Tecnologia e Inovação: Proposta para diretrizes estratégicas para a Defesa Nacional**. Brasília, 2002b. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/CTDefesa_proposta_diretrizes.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

______. Ministério da Defesa; Ministério da Ciência e Tecnologia. **Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional**. Brasília, 2003c. Disponível em: <ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/890-Concepcao_estrategica_CTI_defasa_nacional.pdf> Acesso em: 19 mar. 2014.

______. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Diretriz Geral do Comandante do Exército (2003-2006)**. Brasília, 2003d.

______. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Diretriz Geral do Comandante do Exército (2007-2010)**. Brasília, 2007b.

______. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Diretriz Geral do Comandante do Exército (2011-2014).** Brasília, 2011f. Disponível em: <http://www.cciex.eb.mil.br/2014/arquivos/docs/diretrizcmt.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2015.

______. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 090, de 23 de fevereiro de 2005**. Cria o Centro de Instrução de Operações de Paz e dá outras providências. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be08-05.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

______. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 544, de 2 de junho de 2013**. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional - DAEBAI (EB10-D-01.001) e dá outras providências. Brasília, 2013e. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1174&act=bre.>. Acesso em: 10 jan. 2015.

______. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. **Regras para engajamento para a operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial nº 15/2010, de 4 de dezembro de 2010)**. Brasília, 2010e. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/3617-23122010-defesa-integra-das-regras-de-engajamento-para-a-fpaz-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília, 2012d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. 2012e. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo de Cooperação Técnica na Área de Defesa entre o Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 4 maio 2010f.

______. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. **Portaria Normativa 400 SPEAI/MD, de 21 de setembro de 2005**. Aprova a Política Militar de Defesa. Brasília, 2005c. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa 899/MD de 19 de julho de 2005**. Aprova a Política Nacional de Indústria de Defesa – PNID. Brasília, 2005d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 998/SPEAI/MD, de 24 de agosto de 2005**. Aprova a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SISPEM). Brasília, 2005e. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Portaria normativa 586/MD**. Aprova as Ações Estratégicas para a Política Nacional de Indústria de Defesa. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/553165/pg-9-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-25-04-2006>. Acesso em: 10 abr. 2014.

______. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 952/MD, de 15 de junho de 2010**. Designa o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), do Exército Brasileiro para a preparação de militares e civis brasileiros e de nações amigas a serem enviados em missões de paz e altera a sua denominação, para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).Brasília, 2010g. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=800&act=bre>. Acesso em: 19 jan. 2015.

______. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 1.116/MD, de 25 de abril de 2012**. Brasília, 2012f. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36666205/dou-secao-2-04-05-2012-pg-14>. Acesso em: 25 mar. 2015.

______. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 3.962/ MD, de 20 de dezembro de 2012.** Aprova o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) Metodologia. Brasília: Ministério da Defesa, 2012g.

______. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: Balanço de Atividades 2008/2010, vol. 1 Relatório de Macrometas**. Brasília, 2010h. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Paginas/lista_realatorios.aspx?tr=Macrometas&path=Relatórios-Macrometas>. Acesso em: 17 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Desenvolvimento da Produção. Departamento de Setores Intensivos em Capital e Tecnologia. Coordenação Geral das Indústrias de Aeroespacial e de Defesa. **Experiência do MDIC no Processo de Reconhecimento de Crédito dos Projetos de Cooperação Industrial Vinculados ao H-XBR**. São José dos Campos. 11 dez. 2014. Disponível em: <http://www.workshop3.ifi.cta.br/apresentacoes/5.MDIC_EdilsonUrbano.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

______. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. **Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, jan. 2012h.

______. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço de Governo (2003-2010).** Eixo IV: Inserção no Cenário Mundial e Soberania. Política Externa. Brasília, 2010i. Disponível em:<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/clientes/balanco/balanco/insercao-no-cenario-mundial-e-soberania>. Acesso em: 10 jan. 2014.

______. Ministério das Relações Exteriores. **Nota n. 716**. Ministério das Relações Exteriores, 09 dez. 2010j. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>. Acesso em: 10 maio 2014.

______. Ministério das Relações Exteriores. **Nota II Reunião de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa dos Países Sul-Americanos Participantes da MINUSTAH - Montevidéu**, 8 de setembro de 2011. Brasília, 2011g. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2739&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 14 jan. 2015.

______. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. – Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/mensagem/LivroMensagem.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

______. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. **Projeto Brasil 3 Tempos: 50 Temas Estratégicos**. Brasília, 2004e.

______. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **O governo Lula segundo seus ministros vol. 5**. Brasília, 2010i. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/documentos/publicacoes/governo-lula-segundo-seus-ministros-vol-5/>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL tem quinta maior presença diplomática na África. **BBC Brasil**. 17 out. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2011/10/991926-brasil-tem-quinta-maior-presenca-diplomatica-na-africa.shtml>. Acesso em: 27 maio 2014.

BRASIL e Libéria possibilidades de cooperação em defesa. **Ministério da Defesa**. Assessoria de Comunicação Social. 25 jun. 2013a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/4343-25-06-2013-defesa-brasil-e-liberia-discutem-possibilidades-de-cooperacao-em-defesa>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL inaugura missão naval e aprofunda cooperação com Cabo Verde. **Ministério da Defesa**. Assessoria de Comunicação Social. 21 nov. 2013b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8875-21-11-2013-defesa-brasil-inaugura-missao-naval-e-aprofunda-cooperacao-com-cabo-verde>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Empresários, governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Polític**a, v. 21, nº 47, p. 21-29, set., 2013a.

______. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 5-15, 2013b.

______. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set., 2006.

BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL. **Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672:brics&catid=159&lang=pt-BR&Itemid=436>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BUENO, G. Argentina anuncia projeto para estatização da YPF. **Valor Econômico**. 16 abr. 2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional/2617734/argentina-anuncia-projeto-para-estatizacao-da-ypf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BURGES, S. W. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2006.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

______.; ______.; DE WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALDERÓN, E. El Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 18, out. 2011, p. 89-111.

CONGRESSO paraguaio aprova entrada plena da Venezuela no Mercosul. **Reuters**. 18 dez. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/12/congresso-paraguaio-aprova-entrada-plena-da-venezuela-no-mercosul.html>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CANÔNICO, M. A. Governo brasileiro pede esclarecimentos aos EUA sobre espionagem. **Folha de S. Paulo**. Paraty. 07 jul. 2013. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/07/1307674-governo-brasileiro-pede-esclarecimentos-aos-eua-sobre-espionagem.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CARMO, C. A. A América do Sul, China e as contradições da política econômica externa do Brasil. In: CARMO, C. A. do; WINAND, E. C. A.; BARNABÉ, I. R.; PINHEIRO, L. M. (org.). **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: Funag, 2013.

CARMO, M. Jobim admite necessidade de 'ajustes na fronteira' para combater tráfico. **O Estado de S. Paulo**. 01 jun. 2011. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,jobim-admite-necessidade-de-ajustes-na-fronteira-para-combater-trafico,726383>. Acesso em: 15 jan. 2015.

CARMO, M. Países do Mercosul decidem suspender Paraguai do bloco. **BBC Brasil**. 28 jun. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120628_paraguai_suspenso_mc.shtm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Ed. UnB, 2001.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, [S.L.], v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CASTELAN, D. R. Segurança e defesa na década de 90: interpretações do Itamaraty e das Forças Armadas. **Revista Múltipla**, Brasília, v. 20, n. 26, jul., 2009, p. 45-76.

CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.

CAVAGNARI, G. Estratégia e Defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.) **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume, v. 4, p. 119-148, 2000.

CEARÁ, D. B. **Mudando a estratégia: a reorganização militar brasileira na região fronteiriça com a Colômbia**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação de conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

______.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2008.

______.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHÁVEZ propõe a criação de aliança militar do sul. **Folha de S. Paulo**. 16 set. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200402.htm>. Acesso em: 04 jan. 2015.

CHANCELER garante que não há opção ideológica para a Política Externa. **InfoREL**. 12 dez. 2014. Disponível em: <http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=6011&tipo=2>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CHATIN, M. Brazil: a new powerhouse without military strength?. **BRICS Policy Center**, p. 1-25, jun., 2013.

CHEIBUB, Z. B. **Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

CINTRA, A. O. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 59-79.

CLAUSEWITZ, C. von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CLOVER, C. China's military sales surge 143% in 5 years. **Financial Times**. 16 mar. 2015. Disponível em: < http://www.ft.com/intl/cms/s/0/52eb31a4-cb99-11e4-aeb5-00144feab7de.html#axzz3a9QvFey7>. Acesso em: 30 mar. 2015.

COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS. **Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Integração Regional. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=689&catid=145&Itemid=434&lang=pt-BR>. Acesso em: 13 dez. 2014.

COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Estratégia CPLP para os Oceanos**. 2009. Disponível em: <http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/20090720Estratégia CPLP.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR. **Plán de Acción 2009**. Santiago, Chile, Janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan_de_Accion-2009-2010-13032009.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

______. **Plán de Acción 2010-2011**. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010-2011.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

______. **Plán de Acción 2012**. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

______. **Plán de Acción 2013**. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR. **Plán de Acción 2014**. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2014.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/47628/30012>. Acesso em: 15 jan. 2015.

CORRÊA, A. ONU aprova resolução contra espionagem apresentada por Brasil e Alemanha. **BBC Brasil**. Nova Iorque. 18 dez. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131218_onu_espionagem_ac>. Acesso em: 30 jan. 2015.

COSTAS, R. Africamania? Ex-sinônimo de pobreza, região vira xodó de investidores. **BBC Brasil.** 11 jun. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/06/130607_africa_investimentos_ru.shtml>. Acesso em: 30 maio 2014.

CRE – Amorim apresenta projetos da defesa nacional. **Defesa Net**. Brasília. 09 maio 2013. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/10801/CRE---Amorim-Apresenta-Projetos-da-Defesa-Nacional>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CRUZ, S. C. V. e; STUART, A. M. Mudando de rumo: A política exterior do governo Lula. In: CRUZ, S. C. V. e. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Ed. UNESP: Programa de San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010, p. 71-86.

CRUZ, V.; NERI, N.; NALON, T.; Fuga de Senador boliviano faz Dilma demitir Patriota. **Folha de S. Paulo**. 26 ago. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332388-fuga-de-senador-boliviano-faz-dilma-demitir-patriota.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2015.

D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAGNINO, R. **A indústria de defesa no governo Lula**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DAUVERGNE, P.; B. L. FARIAS, D. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012.

DE OLIVEIRA, H. A. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIÁLOGOS sobre Política Externa: O Brasil, América do Sul e a Integração Regional. **Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Blog Diplomacia Pública. 11 mar. 2014. Disponível: <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/itamaraty/62-dialogos-sobre-politica-externa-o-brasil-a-america-do-sul-e-a-integracao-regional>. Acesso em: 30 jan. 2015.

DIEGUIZ, C. O desenvolvimentista. **Revista Piauí**. Out., 2010. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-49/vultos-da-republica/o-desenvolvimentista>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. Para toda obra. **Revista Piauí**. Ago., 2011. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-59/vultos-da-republica/para-toda-obra>. Acesso em: 10 jan. 2015.

DILMA reduz pela metade viagens internacionais. **BBC Brasil.** 12 fev. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2014/02/1411002-dilma-reduz-pela-metade-viagens-internacionais.shtml>. Acesso em: 10 maio 2014.

DINIZ, E. O Brasil e a MINUSTAH. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 90-108, 2005.

______. O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, H; LESSA, A. C. **Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas, Volume 2.** São Paulo: Saraiva, 2006, p. 303-337.

EMCFA se dispõe a formar militares da Mauritânia em escolas brasileiras. **Brasil**. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação Social. 30 set.2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/4426-30-09-2013-defesa-ecmfa-se-dispoe-a-formar-militares-da-mauritania-em-escolas-brasileiras>. Acesso em: 20 jun. 2014.

EMPRESÁRIOS acompanham Lula no continente africano. **O Estado de S. Paulo**. 10 abr. 2005. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,empresarios-acompanham-lula-ao-continente-africano,20050410p7109>. Acesso em: 25 de maio 2014.

ENNES, J. Jobim sobre tom de críticas aos Estados Unidos e protege Pré-Sal. **G1**. 03 nov. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/nelson-jobim-sobe-tom-de-criticas-aos-eua-e-protege-o-pre-sal.html>. Acesso em: 14 jun. 2014.

FARANI, M. Brasil investe para treinar militar estrangeiro. Entrevistador: Claudia Antunes. **Folha de S. Paulo**. 18 jan. 2010a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1801201008.htm>. Acesso em: 14 jun. 2014.

______. Apresentação. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção de política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FARIA, E. P. de. O poder naval brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

FELLET, J. Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela. **BBC Brasil**. Brasília. 3 jun. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/07/120731_mercosul_venezuela_jf.shtml> Acesso em: 30 jan. 2015.

FERNANDES, A. Corte no orçamento da defesa será de 4 bilhões. **O Estado de S. Paulo**. Economia & Negócios. 15 fev.2011. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,corte-no-orcamento-da-defesa-sera-de-r-4-bilhoes,55170e>. Acesso em: 15 dez. 2014.

FERREIRA, O. S. **Forças armadas, para que?**. Edições GRD, 1988.

______. **Elos Partidos: uma nova visão do poder militar no Brasil**. Editora Harbra, 2007.

FIGUEIREDO, L. A. Diálogos sobre Política Externa. **Folha de S. Paulo**. Tendências e Debates. 26 fev. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/02/1417847-luiz-alberto-figueiredo-machado-dialogos-sobre-politica-externa.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2015.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 40, p. 125-144, 2004.

FLECK, I. Governo mudará agência de cooperação. **Folha de S. Paulo**. 19 jul. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/119679-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FUCCILLE, L. A. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2006.

FUCCILLE, L. A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

GALLAS, D. Após 14 anos de fracassos, acordo Mercosul-UE ganha novos impulsos. **BBC Brasil**. Londres. 2 dez. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131202_mercosul_ue_dg>. Acesso em: 30 jan. 2015.

GANA busca cooperação com empresários brasileiros. **FIESP**. 31 jul. 2009. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/gana-busca-cooperacao-com-empresarios-brasileiros/>. Acesso em: 14 jun. 2014.

GARCIA, E. V. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 18-40, 1997.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 3-30.

GRABOIS, A. P. Alencar diz que não tem perfil para a Defesa. **Folha de S. Paulo**. 12 mar. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1203200506.htm>. Acesso em 03 dez. 2014.

GUEDES, M. J. O barão do Rio Branco e a modernização da defesa. In: CARDIM, C. H.; ALMINO, J. (orgs.). **Rio Branco: América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

HAYES, B. BNDES apoia venda internacional de Super Tucanos da Embraer. **Reuters**. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE93907920130410>. Acesso em: 13 jun. 2014.

HEINSFELD, A. Rio Branco e a modernização dos mecanismos de defesa nacional. **História: Debates e Tendências**, v. 35, n. 2, jun./dez. 2010, p. 264-276.

HUDSON, V. M.; VORE, C. S. Foreign Policy Analysis: yesterday, today and tomorrow**. Mershon International Studies Review**, v. 39, 1995, p. 209-238.

HUNTER, W. **Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers**. North. Carolina: University of North Carolina Press, 1997.

HUYSMANS, J. Language and the Mobilisation of Security Expectations. The Normative Dilemma of Speaking and Writing Security. **Paper of ECPR Joint Session,** Mannheim, p. 26-31, 1999.

IBAS – FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL. **Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3673:forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas&catid=170&lang=pt-BR&Itemid=436>. Acesso em: 20 jan. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional (Parte I).** 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/111215_sips_defesanacional_1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

______; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

ITAMARATY realiza "Diálogos sobre Política Externa". **Brasil**. Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/02/itamaraty-realiza-dialogos-sobre-politica-externa>. Acesso em: 30 jan. 2015.

JESUS, D. S. V. de. Noites Tropicais: O Brasil na nova era da não-proliferação e do desarmamento (2003-2010). **Revista Brasileira de Sociologia Política**, Curitiba, n. 43, v. 20, p. 43-57, out., 2012.

JOBIM, N. A. Discurso na cerimônia de promoção dos oficiais generais. Brasília: 12 ago. 2008. **Íntegra discurso Ministro da Defesa na cerimônia de promoção dos oficiais generais**.

______. Palestra de Nelson Jobim no Seminário Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Brasil. **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: 26 mar. 2010. Disponível em: <http://www.segurancainternacional.com.br/Noticias.html.13>. Acesso em: 10 nov. 2014.

______. Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim no Encerramento da Conferência Internacional – "O Futuro da Comunidade Transatlântica". Lisboa: 10 set. 2010. **Instituto de Defesa Nacional**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

JURGENFELD, V.; MOTTA, C. V. Brasil Maior deixa de cumprir grandes metas. **Valor Econômico**. São Paulo. 26 jan. 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3877560/brasil-maior-deixa-de-cumprir-grandes-metas>. Acesso em: 25 fev. 2015.

KRASNER, S. D. Are bureaucracies important? (Or Allison Wonderland). **Foreign Policy**, n. 7, p. 159-179, 1972.

KRAUSE, K. **Arms and the State: patterns of military production and trade**. New York: Cambridge University Press, 2006.

LEIA a íntegra da carta de demissão de José Viegas. **Agência Brasil**. 04 nov. 2004. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-11-04/leia-integra-da-carta-de-demissao-de-jose-viegas>. Acesso em: 03 dez. 2014.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. especial, p. 29-41, 1998.

LIDDELL HART, B. H. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: IBRASA, 1982.

LIMA, M. R. S. de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

______. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, jul.-dez., 2000, p. 265-303.

LIMA, M. R. S. de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política externa brasileira. **Latin America Trade Network (LATN)**, 2005a.

______. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 48, Vol. 1, p. 1-36, 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

______. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. S. (orgs.). **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

______.; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011, p. 67-86.

______. **Política externa e democracia no Brasil:** ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LÓPEZ, E. **Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín**. Universidad nacional de Quilmes, 1994.

LOTÉRIO, B. **A influência da agenda mercosulina na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2014.

LUÍS, C. C. R. **Ao mar, navegar é preciso: estratégia naval e política externa brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2013.

LULA defende mais investimentos do Brasil na África. **Valor Econômico**. 28 maio 2008. Acesso em: 01 jun. 2014.

MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MAPA do investimento chinês na África revela destino de US$ 75 bi. **BBC Brasil**. 30 abr. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/04/130430_china_africa_ru.shtml>. Acesso em: 01 jun. 2014.

MARQUES, A. A. **Concepções de defesa nacional no Brasil: 1950-1996**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2001.

______. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, 2003.

MARIANO, M. P. **A Política Externa Brasileira, o Mercosul e o Itamaraty**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2007.

MARIANO, K. P.; MARIANO, M. P. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. **Perspectivas**, São Paulo, v. 33, pp. 99-135, 2008.

MARTELLO, A. Guido Mantega representa o desenvolvimentismo no governo. **G1**. 24 nov. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/guido-mantega-representa-o-desenvolvimentismo-no-governo.html>. Acesso em 05 dez. 2014.

MARTELLO, A. Defesa teve o maior corte de gastos entre os ministérios, informa governo. **G1**. Economia. 20 fev. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/02/por-ministerios-maior-corte-foi-na-defesa-informa-governo.html>. Acesso em: 15 dez. 2014.

MARTIN, K.; CARRETA, B. M.; TERANO, R. Y. A Indústria de Defesa e as Relações Brasil-África: Sucessos e Desafios. **Cebri**, São Paulo, p. 23-46, v. 1, e. especial, 2014.

MARTINS FILHO, J.R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a Pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 283-306, jul./dez., 2010.

______. O projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, 2011.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. Autonomia na Lei: As Forças Armadas nas Constituições Brasileiras. **Revista Brasileira de Sociologia e Política**, n. 73, v. 25, jun., 2010.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e as percepções militares na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.

MELLO, F. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, n. 1, 2002.

MELLO, P. C. Itamaraty diz como não ter como cobrir despesas. **Folha de S. Paulo**. 23 jan. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/01/1579222-itamaraty-diz-nao-ter-como-cobrir-despesas.shtml?cmpid>. Acesso em: 30 jan. 2015.

MELLO, P. C.; CARNEIRO, M. Jeito Dilma na economia se cristaliza em 2012. **Folha de S. Paulo**. Mercado. São Paulo. 23 set. 2012. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/67785-jeito-dilma-na-economia-se-cristaliza-em-2012.shtml>. Acesso em: 13 dez. 2014.

MELLO, F.; FOREQUE, F. Lula levou diretor da Odebrecht em viagem oficial à África. **Folha de S. Paulo**. 24 mar. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/03/1251454-lula-levou-diretor-da-odebrecht-em-viagem-oficial-a-africa.shtml>. Acesso em: 25 maio 2014.

MENEZES, D. T. **O Militar e o Diplomata**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1997.

MERCOSUL e Aliança do Pacífico buscam pontos de convergência. **G1**. Economia. 24 nov. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mercosul-e-alianca-do-pacifico-buscam-pontos-de-convergencia.html>. Acesso em: 30 jan. 2015.

MESQUITA, L. M. **Itamaraty, Partidos Políticos e Política Externa**: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2013.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Coletânea de capítulos da agenda "Sob a Luz do Sol"**, p. 3-14, 2014.

MIGON, E. X. F. G.; SANTOS, C. A. G. dos. África & Brasil: parceria para o desenvolvimento. **Coleção Meira Mattos-Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 38-53, 2013.

MILANI, C. R. S; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2013. Acesso em: 05 jan. 2015.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 35, 2013, p. 11-41.

MINISTRO argentino defende criação de Secretaria de Defesa do Mercosul. **AFP**. 10 set. 2004. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2004/09/10/ult34u104285.jhtm>. Acesso em: 04 jan. 2015.

MINISTRO de Relações Exteriores da República da Guiné participa de reunião na Fiesp. **FIESP**. 01 ago. 2013. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/ministro-de-relacoes-exteriores-da-republica-da-guine-participa-de-reuniao-na-fiesp/>. Acesso em: 14 jun. 2014.

MINISTÉRIO inicia debates com indústrias e com Forças Armadas para elaborar Estratégia Nacional de Defesa. **Brasil**. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação. 26 set. 2007. Disponível em: <http://wayback.archive-it.org/176/20101221033120/https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/31660-26-09-2007---defesa---ministerio-inicia-debates-com-industria-e-com-forcas-para-elaborar-estrategia-nacional-de-defesa.html>. Acesso em: 02 fev. 2015.

MIRANDA, C. S. Apex-Brasil inaugural centro de negócios em Angola. **G1**. 26 out. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/apex-brasil-inaugura-centro-de-negocios-em-angola.html>. Acesso em: 25 maio 2014.

MISSIATO, V. A. R. **Entre a Nova República e as velhas autonomias: as relações civis-militares nos governos FHC e Lula**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

MIYAMOTO, S. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 20-23, 1987.

______. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 52, v. 2, p. 22-42, 20

______.; CARDOSO, S. A.; A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 11, n. 22, p. 33-49, jul., 2012.

MONTEIRO, T. Militares consideram Amorim a pior escolha possível para a Defesa. **O Estado de S. Paulo**. 04 ago. 2011. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,militares-consideraram-amorim-a-pior-escolha-possivel-para-a-defesa,754320>. Acesso em: 15 dez. 2014.

MORAES, R. F. de. A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, v. 1, n. 1715, 2012.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

______. Perdão às dívidas de países africanos somo US$ 717 mi. **O Estado de S. Paulo**. 21 jul. 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdao-as-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi-imp-,1055694>. Acesso em: 01 jun. 2014.

MOURA, R. M. Sem detalhar informações, Jobim e Cardoso anunciam Plano de Fronteiras. **O Estado de S. Paulo**. 01 jun. 2011. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,sem-detalhar-informacoes-jobim-e-cardozo-anunciam-plano-de-fronteiras,726749>. Acesso em: 10 dez. 2014.

NO BRASIL, Chávez defende uma Otan para a América do Sul. **Reuters**. 26 mar. 2008. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,no-brasil-chavez-defende-uma-otan-para-a-america-do-sul,146198>. Acesso em: 04 jan. 2015.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe nº 50**, set., 2002a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9d128d164a59bc35390e5cd841f9fd2f.pdf >. Acesso em: 02 dez. 2014.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe nº 62**, dez., 2002b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/c199201e9e3200f4e7cc78b6d71f00a0.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 63**, jan., 2003a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8d42d487df9c7fbaa178a7617eadce43.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 84**, jun., 2003b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/57263e1998cfe4c0fd9082a9875ece97.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 96**, set., 2003c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9ca1b163c824119d5c579abd799f4b2d.pdf >. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 115**, mar., 2004a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/237f6bcc4d04d135f0f18669185269b6.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 123**, maio, 2004b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/6ab6e1aec4b4444b1ed011ec4fbaa906.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 127**, jun, 2004c. Disponível em:<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/07d691d67e3832c68df98f727fcd0f55.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 129**, jun., 2004d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/ffe1d567f1564adde83700fcfe46be94.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 130**, jun., 2004e. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b7e1fd0752cc5acbc76c9befd89878e3.pdf >. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 146**, out., 2004f. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/45fabd7845d4b7b11f1b5a96e70885c6.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 147**, out., 2004g. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/45fabd7845d4b7b11f1b5a96e70885c6.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe nº 149**, nov., 2004h. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/821945b8d5ac71d5e7fab64c3a7a21f7.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 151**, nov., 2004i. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9ed54078a0b72e4c90387f1d5a4b7740.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 156**, fev., 2005a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/f1fdd984e2b50f263626e37283192d31.pdf >. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 161**, mar., 2005b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/101689666bbb1dd55d6e2bc06070de12.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 171**, maio, 2005c. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0ba81ae6b7b1e3832f332b45b8fb84c4.pdf >. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 201**, mar., 2006a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/7bce1f871c30ee669b4c060f52f94d72.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 205**, abr., 2006b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/65467924bbca6f380e61d015d7f515ab.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 212**, maio, 2006c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/65467924bbca6f380e61d015d7f515ab.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe brasil nº 215**, mês, 2006d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0268ae011be40157b6c967074cbb44ea.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 229**, set., 2006e. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/59b0d2b266dacc505fdc9e20969502b0.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 234**, nov., 2006f. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0915002b2af171e5e279e2fd10b2e27b.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe Brasil nº 236**, fev. 2007a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/c11d3d5f557de447f0fa930598aee093.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 237**, fev. 2007b. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/790a2a9bb2164af3136eec888e07bd65.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 238**, mar., 2007c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/19a4a09bea1f15a3eef32729e27ba9c3.pdf >. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 240**, mar., 2007d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/eb9876d45550296692c15d528b3f2b52.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 241**, mar., 2007e. <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/711f8fa1feb0eab42edd211459307fcd.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 243**, abr., 2007f. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/85a97a2a4f085841ca75837d0e85dfd1.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 245**, abr., 2007g. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/afee3a6a48e68dc8b195337f22dd848b.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 252**, jun., 2007h. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b49cbcb85144a845e28357e464eea869.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 259**, jul., 2007i. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/78265ad383467d8d7501827663f21fd2.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe nº 260**, ago. 2007j. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8a4ab02f120a593eafe722a3de98dee5.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 264**, set., 2007k. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2288d73d7b000be1dcd26ca4d6426599.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe Brasil nº 289**, abr., 2008a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/1ee25fdaa4eb34e8ddfbf8a042568099.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 296**, jun., 2008b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/e8fa51902af14560a1b69db40531afe2.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 298**, jun., 2008c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/72c518a50eb660116e60c3bb339075d7.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 320**, fev. 2009a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/184aea69e3bd0e7e474cc9d6beb985e5.pdf>. Acesso em 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 324**, mar. 2009b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/3762e425ecb0228ffe16e43ad88e7a00.pdf>. Acesso em 07 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 410**, fev., 2011. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/3fe4d034d33997287263dca4b6105b7c.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe Brasil nº 11/2011**, maio, 2011a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/84f715e80f77c8c60d8bf57621ba5938.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 14/2011**, jun., 2011b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/f7fc5b0a8958a956dbc0419b20d003d1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 16/2011**, jun., 2011c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/333d1587363b26d835d3075bb15c2d96.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 17/2011**, jun., 2011d. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/41910563b977d03611ab538ffe1aa10d.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 22/2011**, jul., 2011e. Acesso em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/6bf6e2f3c4543ebf450b9bd3247b0305.pdf> 15 dez. 2014.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. [S.L.]: **Informe Brasil nº 23/2011**, jul., 2011f. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/5834472bbb8e2784cb1861f9d6414e70.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 27/2011**, set., 2011g. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/041f423392f2eede54692e8fcd7128d0.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 39/2011**, nov., 2011h. Disponível em: < http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/72893776f8c856afc500be9bffe0d925.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 17/2012**, maio, 2012. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/429d513c093fd600785d43086f32c901.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 05/2013**, mar., 2013a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/85bca2762ebd5706846532897de69823.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 36/2013**, out., 2013b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/c8cb355cfb2756e6dc28ffe6ab8b4d87.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 37/2013**, out., 2013c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/4b0b1432f2f134d947bf0882aded9b6e.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 39/2013**, out., 2013d. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/a553c5812d524111e158f751688eed26.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 09/2014**, mar., 2014a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/540bc650c830340caab2d140fe0dfac1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 11/2014**, abr., 2014b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/29898f69d0be6c1962515b3896b90f24.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. [S.L.]: **Informe Brasil nº 19/2014**, jun., 2014c. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/48da145e96d73a9c22f3c0ecd267af4c.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. (Ed.). **Transitions from authoritarian rule: Southern Europe**. JHU Press, 1986.

ODILLA, F.; FALCÃO, M. Em meio a tensão, Brasil vai doar aviões a Moçambique. **Folha de S. Paulo**. 24.10.2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/10/1361178-em-meio-a-tensao-brasil-vai-doar-avioes-a-mocambique.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2014.

OKADO, G. C. H. **Política Externa e defesa no Brasil: Uma epifania pendente**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2013.

OLIVEIRA, E. R. de. **De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia**. Campinas: Papiro, 1994.

______. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência FHC**. Barueri: Manole, 2005.

______. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, v. 2, n. 5, p. 71-83, abr./jun., 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf> . Acesso em: 10 abr. 2015.

______. **National Accounts Main Aggregates Database**. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/resQuery.asp>. Acesso em: 03 jun. de 2014.

OTTA, L. A. 'Não sei se cabe aos militares gostar', diz Lula. **O Estado de S. Paulo**. 05 ago. 2011. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-sei-se-cabe-aos-militares-gostar-diz-lula,754810>. Acesso em: 15 dez. 2014.

OTTOBONI, J. Defesa Net. Trading de defesa é descartada pelo governo federal. 07.02.2014. **DefesaNET**. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/14110/Trading-de-Defesa-e-descartada-pelo-Governo-Federal/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PARA EMBAIXADOR dos EUA, Jobim é o primeiro "ministro da defesa forte Brasil". **Folha de S. Paulo**. 31.11.2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/11/838772-para-embaixador-dos-eua-jobim-e-primeiro-ministro-da-defesa-forte-do-brasil-leia.shtml>. Acesso em 10 nov. 2014.

PARAGUASSÚ, P. Colômbia integrará conselho regional de defesa. **O Estado de S. Paulo.** Internacional. 19 jul. 2008. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,colombia-integrara-conselho-regional-de-defesa,208897>. Acesso em: 04 jan. 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Fundação Perseu Abramo. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente 2002**. 2002. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Fundação Perseu Abramo. **União Do Povo – Muda Brasil**: **Diretrizes do Programa de Governo**. 1998. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/uniaodopovomudabrasil.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

______. Fundação Perseu Abramo. **Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores: O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário**. Belo Horizonte. 24 e 29 de nov. 1999. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5901>. Acesso em: 07 jan. 2015.

PECEQUILO, C. S. **Manual do Candidato**: **Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

PEDROSO, C. S. **Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2014.

PEIXOTO, F. Entenda como as medidas do G20 afetam o Brasil. **BBC Brasil**. Brasília. 2 abr. 2009. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090402_g20_fabricia_entenda_rc.shtml>. Acesso em: 27 jan. 2015.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre teoria e a prática da política externa contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez., 2000.

PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. da. SILVA, R. D. P. da (org.). **Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004a.

PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. da. SILVA, R. D. P. da (org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004b.

______.; ______.; ______. (org.) **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004c.

______.; ______.; ______. (org.) **Desafios na atuação das Forças Armadas.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.

PROENÇA JÚNIOR., D.; DINIZ, E. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica.** Brasília: UnB, 1998.

PROPOSTAS petistas atraem militares. **O Estado de S. Paulo**. Nacional. 05 jun. 2002.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUINTÃO, G. M. da C. Discurso do ministro da Defesa brasileiro, Geraldo Quintão, durante a sessão plenária da V Conferência Ministerial de Defesa das Américas. Santiago: 11 set. 2002. **DefesaNET**. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/noticia/quintao3/discurso.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma Análise da política externa do governo Lula. **Revistas Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 60-80, jun./dez., 2010.

RAMIREZ, S. Regionalism: Pacific Alliance. **Americas Quarterly**, 2013. Disponível em: <http://www.americasquarterly.org/content/regionalism-pacific-alliance>. Acesso em: 20 fev. 2015.

REZENDE, L. P. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para a Inserção Internacional Brasileira**. Curitiba: Editora Appris, 2012.

______. Uma Nova Abordagem para o Estudo do Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU. **Revista Politica Externa**, v. 21, n. 3, p. 163-176, 2013.

RICUPERO, R. À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política Externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos CEBRAP** vol. 87, p. 35-58, jul., 2010.

ROCHA, A. J. R. da. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (orgs.) **Peacekeeping: actores, estratégias e dinâmicas**. Centro de Estudos Sociais, 2009, n. 6, p. 142-158.

______. Militares e Política no Brasil. **Texto de Discussão IPEA**, Brasília, v. 1., n. 1670, p. 7-56, 2011.

ROCHA, A. Novos convênios da Apex preveem ações nos Emirados. **Agência Nacional de Notícias Brasil-Árabe SP**. 28 abr. 2006. Disponível em: <www.anba.com.br/noticia_impressao.kmf?cod=7424796&pdf=1>. Acesso em: 05 jun. 2014.

RODRIGUEZ, J. C. C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do sistema internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 2, 2012.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROTHSCHILD, E. What is Security? **Daedalus**, v. 124, n. 3, 1995, p. 53-98.

ROSSI, A. Governo mudará agência de cooperação. **O Estado de S. Paulo**. 19 jul. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/119679-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2014.

ROSSI, A. Governo implementa “Agenda África” para ampliar relações. **O Estado de S. Paulo**. 29 out. 2013. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701>. Acesso em: 10 jun. 2014.

SAINT-PIERRE, H. L. **Defensa y Seguridad**. In: Atlas RESDAL 2008. Disponível em: <http://www.resdal.org/atlas/atlas08-doc-saint-pierre.html>. Acesso em: 30 jan. 2014.

______. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)**, n. 50, 2009.

______. A defesa na política externa brasileira: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura**, n. 8, ago., 2010.

______. “Defesa ou Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul./dez., 2011.

______. WINAND, E. C. A. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. L. (org.) **Controle civil sobre os militares**: e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Ed. Unesp, 2007, p. 33-72.

SALES, E. Ministério inicia debates com indústria e com forças para elaborar Estratégia Nacional de Defesa. **Ministério da Defesa**. Assessoria de Comunicação. 26 set. 2007. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/2137-26-09-2007-defesa-ministerio-inicia-debates-com-industria-e-com-forcas-para-elaborar-estrategia-nacional-de-defesa>. Acesso em: 07 dez. 2014.

SALLUM JÚNIOR, B. Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 217, p. 155-171, 2008.

SANTINI, D.; VIANNA, N. Brasil, produtor e exportador de armas. **Publica Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo**. 27 jan. 2012. Disponível em: <http://apublica.org/2012/01/brasil-produtor-exportador-de-armas/>. Acesso em: 13 jun. 2014.

SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, p. 169-182, 2010a.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

______.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.52, n. 1, p. 149-166, 2009.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010b.

SEABRA, P. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 77-97, 2014.

SCHMIDT, F. de H.; ASSIS, L. R. S. de. The Defense Industry in Brazil: characteristics and involvement of supplier firms. **Discussion Paper IPEA**, Brasília, v. 1, n. 195, 2014.

SCHREIBER, M.; WASSERMAN, R. Dilma reduz pela metade viagens internacionais. **BBC Brasil.** 12 fev. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2014/02/1411002-dilma-reduz-pela-metade-viagens-internacionais.shtml>. Acesso em: 10 maio 2014.

SENEGAL firma acordos com o Brasil para compra de aviões Super Tucano e navios-patrulha. **Brasil**. Portal Planalto. 10 abr. 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/senegal-firma-acordos-com-o-brasil-para-compra-de-avioes-super-tucano-e-navios-patrulha/view>. Acesso em: 13 jun. 2014.

SILVA, D. L. da. **A construção da confiança na América do Sul e os mecanismos de transparência militar**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2014.

SILVA, L. I. L. da. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília: 01 jan. 2003. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/1o-semestre/01-01-2003-pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-solene-de-posse-no-congresso-nacional/view>. Acesso em: 04 jun. de 2014.

SILVA, P. F. da. **A cooperação internacional em programas de produtos de defesa e seus atores: o caso Brasil e África do Sul no desenvolvimento do míssil A-Darter**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2012.

SILVA, R. Angola reaviva Zona de Paz do Atlântico Sul. **BBC para África**. 18 jun. 2007. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portugueseafrica/news/story/2007/06/070618_angolasouthatlanticcooplc.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2014.

SILVEIRA, V. Governo inclui mais quatro projetos militares no PAC. **DefesaNET**. 03 maio 2013. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/10699/Governo-inclui-mais-quatro-projetos-militares-no-PAC/>. Acesso em: 15 dez. 2014.

SINGER, A. V. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 88, 2010, p. 89-111.

SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo**: reformismo gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIPRI. **Sipri Arms Transfer Database**. Disponível em: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SIQUEIRA, C. Burocracia Pública e Tomada de Decisão em Política Externa. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 128, , p. 10-16, 2011.

SOARES, S. A. **Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)**. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

______. Defence in the Foreign Policy of the Lula Administration: from the elusive to the proclaimed. **World Affairs**, 2012, vol. 16, n.1.

SODRÉ, N. W. **História militar do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOUZA, A. M. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, p. 47-53, jul./ago., 2010.

SPEKTOR, M. 'Livro Branco de Política Externa'. **Folha de S. Paulo**. Colunistas. 13 nov. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2013/11/1370569-livro-branco-de-politica-externa.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2015.

STOLTE, C. Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?. **Chatham House Briefing Paper**, n. 1, 2012, p. 9.

TARGA, L. G. Concepções de estado em disputa: Uma análise dos governos FHC e Lula através da ação dos agentes da diplomacia brasileira. **Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**, Santiago, 2013. Disponível em: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_GarcezTarga.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2014.

TOSTA, W. Odebrecht ajudará a construir submarinos. **O Estado de S. Paulo**. 21 jan. 2009. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,odebrecht-ajudara-a-construir-submarinos,310440> Acesso em: 10 jan. 2015.

______. Brasil 'espalha' adidos militares para ampliar influência e fazer negócios. **O Estado de S. Paulo**. 13 dez. 2013. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,brasil-espalha-adidos-militares-para-ampliar-influencia-e-fazer-negocios-imp-,1106111>. Acesso em: 12 jun. 2014.

THORSTENSEN, V. O Brasil diante de um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da Alca e do acordo CE/Mercosul. **Política Externa**, v.10, n. 3, dez./jan./fev., 2001.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Estatuto do Conselho Sul-Americano de Defesa**. Santiago, Chile, 2008a. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2015.

______. **Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano**. Cúpula Extraordinária da UNASUL. Costa do Sauípe, Bahia, Brasil, 2008b.

VALDEZ, R. C. C. **A internacionalização do BNDES no governo Lula**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, 2011.

VALLONE, G. ONU aprova resolução proposta por Brasil e Alemanha contra espionagem. **Folha de S. Paulo**. Nova Iorque. 26 nov. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/11/1553381-onu-aprova-resolucao-proposta-por-brasil-e-alemanha-contra-espionagem.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2015.

VAZ, A. C. A Ação Regional Brasileira sob as Óticas da Diplomacia e da Defesa: continuidades e convergências. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (orgs.) **O Brasil e a Governabilidade da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?**. Plataforma Democrática, 2013.

VAZ, A. C. Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne. **Fondation pour la recherche stratégique**, n. 06, abr., 2014a, p. 1-12.

______. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas do Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

______. La política exterior de Brasil en perspectiva: Del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso. In: SORIA, A. B.; JARAMILLO, G. **La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y Caribe**. São José da Costa Rica: FLACSO; CAF, 2014b, p. 145-158.

______.; CALVET, I. La política de Defensa brasileña: diagnósticos, propuestas, y perspectivas para la cooperación regional. In: **Programa de Cooperación em Seguridad Regional Friedrich Ebert Stiftung**, Police Paper 10, set. 2006, p. 1-8.

VIEGAS FILHO, J. **Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na VI Reunião dos Ministros da Defesa dos Países de Língua Portuguesa em São Tomé e Príncipe**. 27.05.2003. São Tomé, 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. A Alca e a política externa brasileira. **Caderno CEDEC**, São Paulo, v. 74, 2005.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR., Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014, p. 517 a 552.

VILLA, R. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, p. 91-114, 2010.

VILLAVERDE, J. Os 30 pacotes de Dilma. In: Blog João Villaverde. **O Estado de S. Paulo**. 29 jul. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/joao-villaverde/os-30-pacotes-de-dilma/>. Acesso em: 13 dez. 2014.

VISENTINI, P. F. Cooperação Sul-Sul, Diplomacia de Prestígio ou Imperialismo "soft". **As Relações Brasil-África do Governo Lula. Século XXI**, v. 1, n. 1, p. 65-84, 2010.

WALT, S. M. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, jun., 1991, p. 211-239.

WEBER, M. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

______. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. UnB, v. 1, 1998.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WHITE, L. Understanding Brazil's new drive for Africa. **South African Journal of International Affairs**, v. 17, n. 2, p. 221-242, 2010.

WINAND, E. C. A. **Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): História e conjuntura na análise das relações com a Argentina**. Tese (Doutorado em História e Cultura Política) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2010.

WINAND, E. C.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História (São Paulo)**, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

______.; ______. A questão da defesa e das forças armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula. **RESDAL**, 2003. Disponível em: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-saint-pierre.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, p. 107-121, 2005.

# APÊNDICE A – ATOS INTERNACIONAIS SOBRE DEFESA, FORÇAS ARMADAS E TEMAS MILITARES CELEBRADOS PELO BRASIL (1990-2014)

| País | Título do Acordo | Celebração | Entrada em Vigor | Situação |
|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | Acordo de Cooperação, no Âmbito do Programa Internacional de Educação e Treinamento Militar - IMET, ptn. | 20/05/1989 | 20/05/1989 | Vigente |
| Rússia | Acordo, por Troca de Notas, Relativo à Criação de Adidâncias Militares | 06/06/1994 | 06/06/1994 | Vigente |
| Portugal | Memorandum de Entendimento - Protocolo de Acordo de Intercâmbio de Militares entre a Força Aérea Brasileira e a Força Aérea Portuguesa | 04/07/1994 | 04/07/1994 | Vigente |
| Cabo Verde | Acordo, por troca de Notas, para Autorização Permanente de Sobrevôo de Pouso de Aeronaves Militares. | 06/12/1994 | 06/12/1994 | Vigente |
| Cabo Verde | Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar. | 21/12/1994 | | Em tramitação |
| Paraguai | Acordo Relativo a Cooperação Militar | 24/07/1995 | 23/10/1996 | Vigente |
| República Eslovaca | Carta de Intenções | 05/09/1997 | | Vigente |
| Colômbia | Acordo de Cooperação Mútua para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais | 07/11/1997 | 22/03/2006 | Vigente |
| Peru | Acordo para a Provisão de Apoio às Operações da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP-II) | 09/06/1998 | | Em tramitação |
| Equador | Acordo para a Provisão de Apoio às Operações da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP-II) | 18/06/1998 | | Em tramitação |
| Peru | Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais | 06/12/1999 | | Em tramitação |
| Paraguai | Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais | 10/02/2000 | | Vigente |
| Estados Unidos | Acordo para o Fornecimento de Material de Defesa Norte-americano | 02/06/2000 | | Vigente |
| Suécia | Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Assuntos Relativos a Defesa. | 07/07/2000 | | Vigente |
| Reino Unido | Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Assuntos de Defesa | 11/07/2000 | | Vigente |
| Suécia | Anexo Aditivo ao Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Assuntos Relativos às Defesa. | 24/04/2001 | | Vigente |
| Rússia | Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Domínio de Tecnologias Militares de Interesse Mútuo | 09/04/2002 | | Vigente |
| Alemanha | Declaração de Intenções sobre Cooperação em Assuntos Militares | 16/04/2002 | | Vigente |
| Argentina | Acordo de Cooperação para Combate ao Tráfico de Aeronaves Supostamente Envolvidas em Atividades Ilícitas Internacionais. | 09/12/2002 | | Vigente |
| África do Sul | Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa | 04/06/2003 | | Em tramitação |
| Colômbia | Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Defesa. | 20/06/2003 | | Vigente |
| Turquia | Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa | 14/08/2003 | 23/10/2007 | Vigente |
| Peru | Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia | 25/08/2003 | | Vigente |
| Argentina | Acordo de Cooperação Relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência | 16/10/2003 | | Em tramitação |
| Ucrânia | Protocolo de Intenções sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa | 21/10/2003 | | Vigente |
| Índia | Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa | 01/12/2003 | 27/12/2006 | Vigente |
| Moçambique | Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação no Âmbito da Segurança Pública. | 31/08/2004 | 31/08/2004 | Vigente |
| Timor-Leste | Protocolo relativo à Instrução de uma Força de Escalão Pelotão de Polícia Militar das FALINTIL-FDTL | 04/03/2005 | 04/03/2005 | Vigente |
| França | Acordo relativo ao Fornecimento de Materiais e Serviços no âmbito da Aeronáutica Militar | 15/07/2005 | 22/12/2005 | Vigente |
| França | Acordo para Cooperação na Área da Aeronáutica Militar | 15/07/2005 | 21/09/2006 | Vigente |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Portugal | Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 13/10/2005 | 24/12/2009 | Vigente |
| Portugal | Acordo para a Proteção de Informação Classificada | 13/10/2005 | 31/10/2008 | Em tramitação |
| Argentina | Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. | 30/11/2005 | 10/09/2008 | Vigente |
| Argentina | Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica na Área da Tecnologia Militar | 30/11/2005 | | Vigente |
| Guatemala | Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 13/03/2006 | 21/06/2009 | Vigente |
| Coreia do Sul | Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 31/03/2006 | | Vigente |
| Guiné-Bissau | Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 06/06/2006 | | Em tramitação |
| Peru | Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 09/11/2006 | | Em tramitação |
| Bolívia | Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 14/02/2007 | 18/09/2010 | Em tramitação |
| Equador | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 04/04/2007 | 11/01/2012 | Vigente |
| Paraguai | Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 21/05/2007 | | Em tramitação |
| Alemanha | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil o Governo da República da Federal da Alemanha sobre Parceria em Matéria de Segurança Pública. | 06/11/2008 | | Em tramitação |
| Itália | Acordo entre o Brasil e a Itália sobre Cooperação em Defesa | 11/11/2008 | | Em tramitação |
| Rússia | Acordo entre o Brasil e a Rússia sobre Cooperação Técnico-Militar | 26/11/2008 | | Em tramitação |
| França | Acordo entre o Brasil e a França na Área de Submarinos | 23/12/2008 | | Em tramitação |
| Moçambique | Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Domínio da Defesa | 26/03/2009 | | Em tramitação |
| Namíbia | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 26/03/2009 | | Em tramitação |
| Guiana | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiana sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 14/09/2009 | | Em tramitação |
| República Dominicana | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 02/02/2010 | | Em tramitação |
| Estados Unidos | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 12/04/2010 | | Em tramitação |
| Angola | Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio da Defesa | 23/06/2010 | | Em tramitação |
| Itália | Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação em Defesa (Compras Governamentais) | 24/06/2010 | 24/06/2010 | Vigente |
| Itália | Ajuste Complementar Técnico ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação em Defesa para o Desenvolvimento de Forças Navais | 24/06/2010 | | Em tramitação |
| Guiné Equatorial | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Equatorial sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 05/07/2010 | | Em tramitação |
| Nigéria | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria sobre Cooperação no Domínio da Defesa | 22/07/2010 | | Em tramitação |
| Uruguai | Acordo sobre Cooperação no Âmbito da Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai | 30/07/2010 | | Em tramitação |
| Senegal | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Senegal sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 03/08/2010 | | Em tramitação |
| República Tcheca | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Tcheca sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 13/09/2010 | | Em tramitação |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Reino Unido | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 14/09/2010 | | Em tramitação |
| Ucrânia | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 16/09/2010 | | Em tramitação |
| Alemanha | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre Cooperação em Matéria de Defesa. | 08/11/2010 | | Em tramitação |
| Timor-Leste | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste sobre Cooperação em Matéria de Defesa. | 10/11/2010 | | Em tramitação |
| São Tomé e Príncipe | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe sobre Cooperação no Domínio da Defesa. | 10/11/2010 | | Em tramitação |
| Itália | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Proteção Mútua de Informação Classificada. | 20/11/2010 | | Em tramitação |
| Estados Unidos | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relativo a Medidas de Segurança para a Proteção de Informações Militares Sigilosas | 21/11/2010 | | Em tramitação |
| Sérvia | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Sérvia sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 29/11/2010 | | Em tramitação |
| Polônia | Acordo-quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Polônia sobre Cooperação Bilateral em Matéria de Defesa | 01/12/2010 | | Em tramitação |
| Espanha | Acordo de Cooperação no Âmbito da Defesa entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha | 03/12/2010 | | Em tramitação |
| China | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 12/04/2011 | | Em tramitação |
| Ucrânia | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação Técnico-Militar | 25/10/2011 | | Em tramitação |
| Países Baixos | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino dos Países Baixos Relativo à Cooperação em Assuntos de Defesa | 07/12/2011 | | Em tramitação |
| Jamaica | Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa da Brasil e o Governo da Jamica sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 13/02/2014 | | Em tramitação |
| Antígua e Barbuda | Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de Antígua e Barbuda sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 26/03/2014 | | Em tramitação |
| Suécia | Acordo - Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Suécia sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 03/04/2014 | | Em tramitação |
| Suécia | Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Suécia sobre Cooperação em Matéria de Defesa | 03/04/2014 | | Em tramitação |
| Emirados Árabes Unidos | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo das Emirados Árabes Unidos Referente à Cooperação no Campo da Defesa | 22/04/2014 | | Em tramitação |
| Rússia | Declaração do Ministro de Estado da Defesa da República Federativa do Brasil e do Diretor do Serviço Federal da Cooperação Técnico-Militar da Federação da Rússia | 14/07/2014 | 14/07/2014 | Vigente |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Diretório de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

# APÊNDICE B – ORGANOGRAMAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO (2003-2013)

Figura 3 – Organograma do Ministério da Defesa brasileiro (2004-2007)[176]

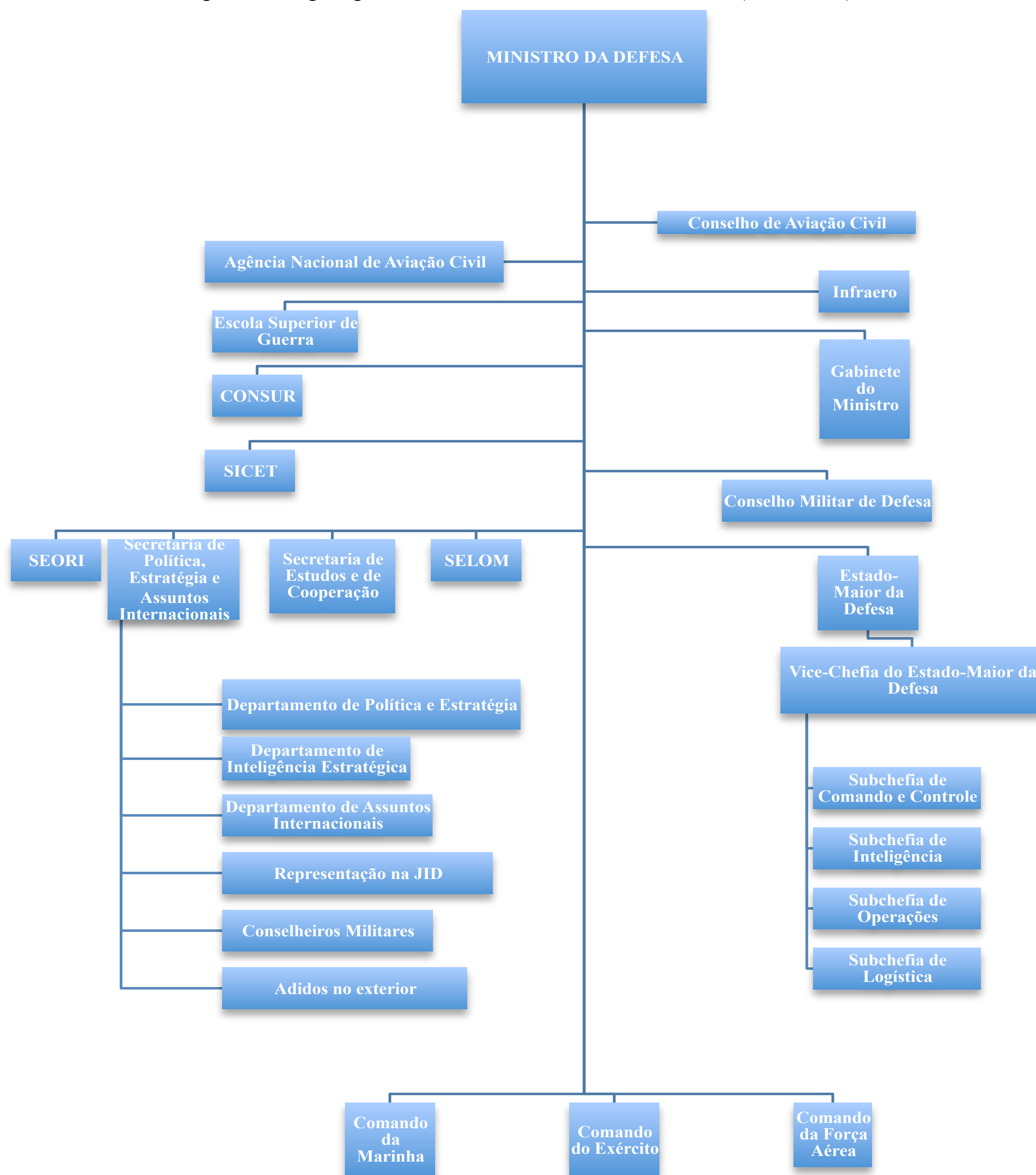



Figura elaborada pelo autor. Fonte: Ministério da Defesa.

[176] A Agência Nacional de Aviação ainda não existia em 2003. Somente órgãos citados no texto são expostos em mais detalhe no organograma. As siglas citadas são: Conselho Jurídico (CONSUR); Secretaria de Organização Institucional (SEORI); Secretaria de Logística e Mobilização (SELOM); Secretaria de Controle Interno (SICET).

Figura 4 – Organograma do Ministério da Defesa brasileiro (2007-2009)[177]

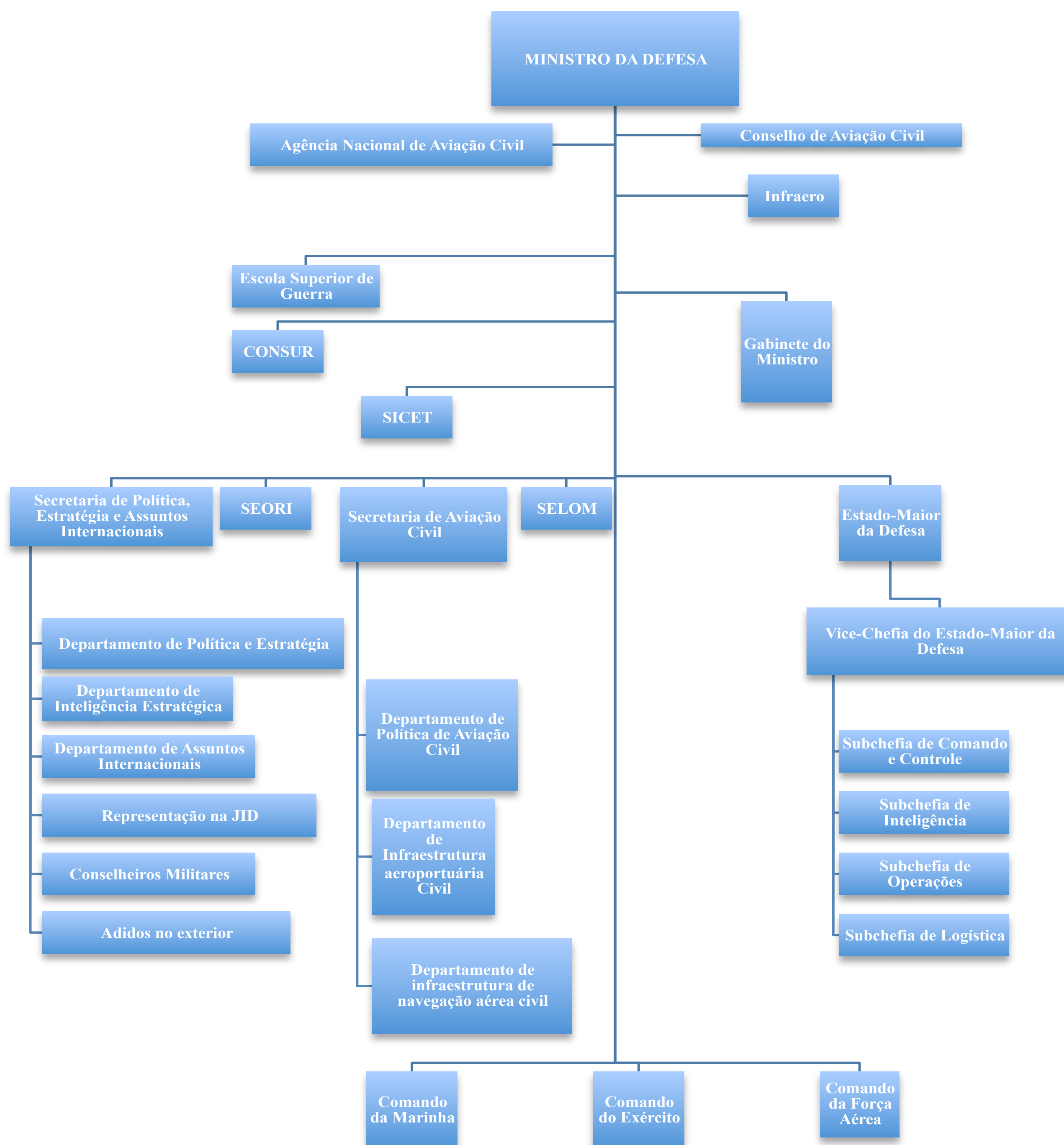



Figura elaborada pelo autor. Fonte: Ministério da Defesa.

[177] Os órgãos de Aviação Civil deixaram a estrutura do Ministério da Defesa a partir de 2011. Apenas organismos citados no texto são expostos em mais detalhe no organograma. As siglas dos demais são: Conselho Jurídico (CONSUR); Secretaria de Organização Institucional (SEORI); Secretaria de Logística e Mobilização (SELOM); Secretaria de Controle Interno (SICET).

Figura 5 – Organograma do Ministério da Defesa brasileiro (2013-2014)[178]

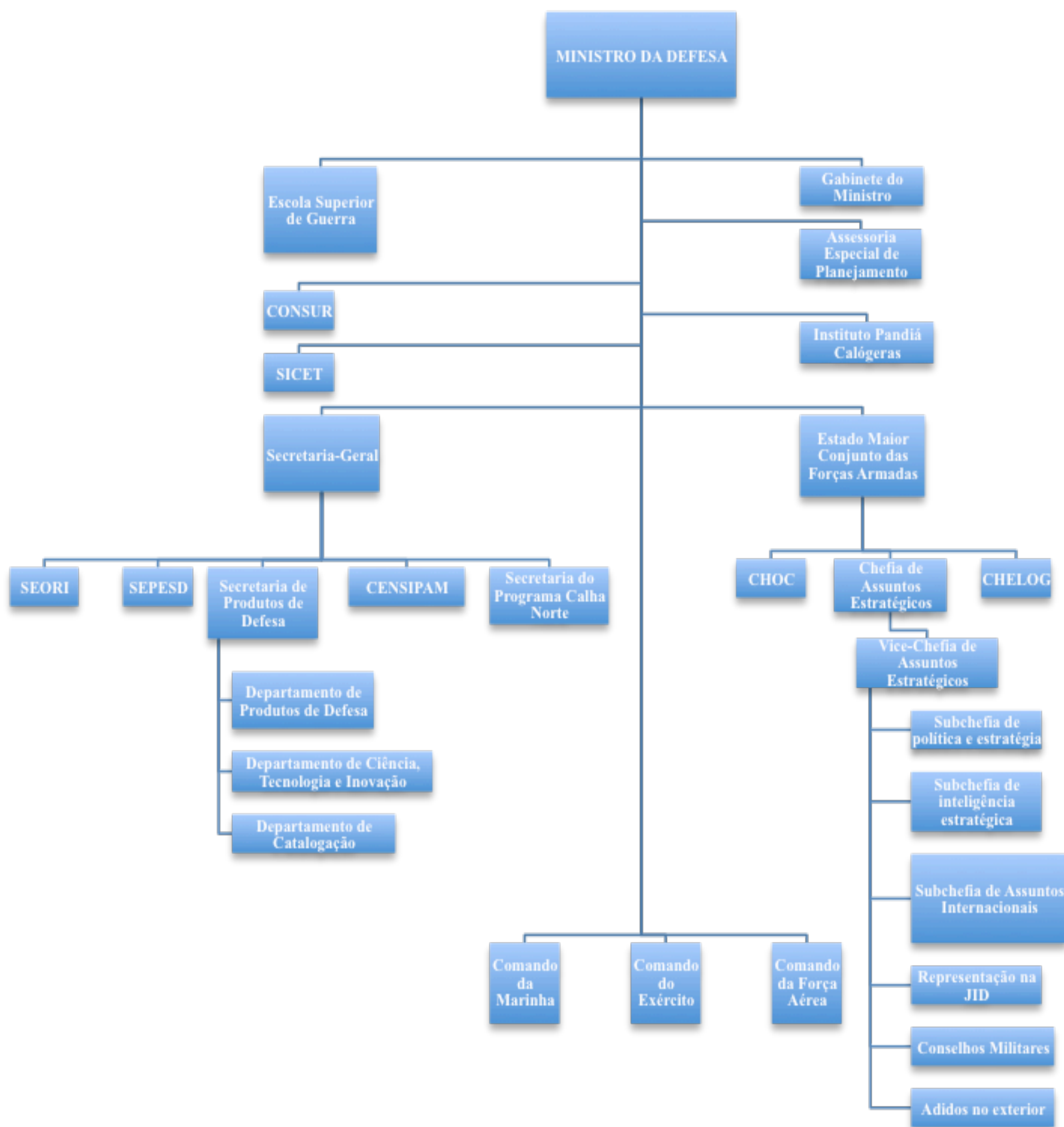



Figura elaborada pelo autor. Fonte: Ministério da Defesa.

[178] Apenas órgãos citados no texto foram detalhados na estrutura demonstrada. As demais siglas indicadas no organograma são: Consultoria Jurídica (CONJUR); Chefia de Operações Conjuntas (CHOC); Chefia de Logística (CHELOG); Secretaria de Controle Interno (SISCET); Secretaria de Organização Institucional (SEORI); Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD).

## APÊNDICE C – RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE CIVIS E MILITARES EM CARGOS NO MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL (2005-2014)

| ANO | CIVIS | MILITARES | | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Ativa | Reserva | Subtotal | |
| **2005** | 349 | 373 | 62 | 435 | 784 |
| **2006** | 390 | 439 | 66 | 505 | 895 |
| **2007** | 374 | 465 | 66 | 531 | 905 |
| **2008** | 379 | 452 | 70 | 522 | 901 |
| **2009** | 373 | 456 | 77 | 533 | 906 |
| **2010** | 378 | 485 | 104 | 589 | 967 |
| **2011** | 371 | 532 | 100 | 632 | 1003 |
| **2012** | 369 | 589 | 101 | 690 | 1059 |
| **2013** | 449 | 707 | 137 | 844 | 1293 |
| **2014** | 456 | 793 | 138 | 931 | 1387 |

Tabela elaborada pelo autor. Fonte: Solicitação de nº 60502.002607/2014-17 realizada ao Serviço de Informação do Cidadão (e-SIC) do Ministério da Defesa.